



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

LEONARDO SILVEIRA HERNANDES

**Federalismo Cultural: a descentralização das políticas  
públicas de cultura.**

Brasília – DF

2016

# **Federalismo Cultural: a descentralização das políticas públicas de cultura.**

LEONARDO SILVEIRA HERNANDES

Monografia apresentada a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas. Professora Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Magda de Lima Lúcio.

Brasília – DF

2016

**LEONARDO SILVEIRA HERNANDES**

**FEDERALISMO CULTURAL: a descentralização das  
políticas públicas de cultura.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho  
de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da  
Universidade de Brasília do aluno

**Leonardo Silveira Hernandes**

Dr<sup>a</sup>. Magda de Lima Lúcio  
Professora-Orientadora

Dr<sup>a</sup>, Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi,  
Professora-Examinadora

Msc. Luis Fernando Morales Abarca  
Professor-Examinador

Dedico esse trabalho a quem incentivou e possibilitou o meu retorno aos estudos, minha esposa amada Júlia Lagos. Sua generosidade, companheirismo e carinho são uma demonstração do que pode amor entre as pessoas. Ela que, além de suportar minha ausência em tantas noites e horas de estudo, gestou e cuidou de nossos filhos. Sim, se não bastasse retornar aos estudos aos 40 anos, neste mesmo período de 4 anos, tive dois filhos, Antonio e Caetano a quem também dedico meu trabalho. Minha família, razão de tudo, minha fonte de energia para superar os desafios e chegar até aqui, recebam esse singelo gesto de gratidão. Do fundo do meu coração, obrigado.

## Agradecimentos

Realizar um trabalho como este não se faz sozinho. Agradeço, em primeiro lugar ao meu parceiro de trabalho Pedro Henrique Costandrade pelos debates que me desafiam a (re)elaborar conceitos e pelo apoio no desenvolver dessa monografia, sua revisão cuidadosa e incentivo foram fundamentais para a realização desse texto. Aos meus colegas do MinC que me ajudaram diretamente ou indiretamente no desenvolvimento deste trabalho, em especial a Carlos Paiva e Francisco Bosco com quem compartilhei ideias e propostas para a descentralização das políticas para as artes e que, com suas ideias e reflexões me inspiraram a elaborar esse trabalho. A Juca Ferreira que confiou a mim a tarefa de dirigir área relevante das políticas culturais, meu muito obrigado. A Márcio Meira e Roberto Lima, os primeiros a lutar pela implementação do SNC e que me permitiram conhecer e colaborar com MinC na empreitada. Sem esses parceiros e a possibilidade de trabalhar no Ministério da Cultura este trabalho não seria possível. Também agradeço aos demais gestores culturais pelo país, em especial, a Hamilton Pereira e aos membros da Rede Nacional de Gestores de Fomento e Incentivo à Cultura que compartilham comigo suas experiências, desafios e soluções.

Agradeço a Universidade de Brasília e ao ensino superior público, gratuito e de qualidade ao garantir a oportunidade para pessoas, como eu, que trabalham, já adultos, possam ter acesso, em horário noturno, a um curso dessa qualidade. Os professores do Departamento de Gestão de Políticas Públicas, em especial a Dr<sup>a</sup>. Christiana Soares de Freitas e minha orientadora. Dr<sup>a</sup>. Magda de Lima Lúcio, agradeço pela dedicação, incentivo, orientação e comprometimento com a universidade e com este aluno. Agradeço, ainda, aos professores dos demais departamentos que contribuíram para a minha formação, em especial aos professores do Instituto de Ciências Políticas, pelas aulas no período noturno e a dedicação a escola pública.

Aos meus colegas de curso, a *velha guarda*, agora amigos, que durante essa jornada, com histórias similares, foram tão importantes na troca de experiências, saberes, no apoio e companheirismo. Homens e mulheres inteligentes, dispostos a fazer uma gestão pública melhor, inovadora e proba.

Finalmente, agradeço aos meus pais pelo exemplo de probidade e comprometimento com a coisa pública que plantaram em mim o desejo de trabalhar pelo bem-estar coletivo.

“...formular políticas públicas para a cultura é,  
também, produzir cultura”.

*Gilberto Gil, discurso de posse como Ministro da Cultura do  
Governo Lula, 2003.*

## RESUMO

A implementação de um sistema de gestão de políticas culturais descentralizado, compartilhado e participativo, iniciado em 2003, pelo Ministério da Cultura, tem alcançado conquistas, porém, sua efetivação tem esbarrado em dificuldades de ordem administrativa, legal e orçamentária. Os desafios estão em enfrentar o modelo de sistema federativo adotado no Brasil com lacunas que dificultam organizar regras a fim de promover, efetivamente, relações intergovernamentais de forma cooperativa. Ao analisar os dados das políticas e estruturas culturais nos estados e municípios produzidos pelo IBGE a partir das determinantes da descentralização elaborados por Marta Arretche, buscou-se observar o grau de adesão que o Sistema Nacional de Cultura – SNC conseguiu alcançar e os possíveis motivos de sua pouca evolução. Inspirado nos Sistemas Nacionais de Saúde – SUS e Assistência social – SUAS, o SNC encontra, nesta segunda década do século XXI, um cenário adverso à descentralização e transferências orçamentárias vinculadas, elementos que foram essenciais para o sucesso na implementação do SUS e da SUAS a partir dos anos 90. Buscou-se, ainda, refletir sobre alternativas para que o SNC consiga gerar regras incentivadoras para a adesão das subunidades federativas e, também, um possível modelo de repartição de responsabilidades entre os entes, tarefa ainda inconclusa no projeto do sistema.

**Palavras-chave:** políticas culturais; políticas públicas; federalismo; descentralização; fomento; sistema nacional de cultura.

## ABSTRACT

The implementation of a decentralized cultural policy management system, shared and participative, initiated in 2003 by the Ministry of Culture, has achieved accomplishments, however, its effectiveness has run into difficulties in administrative, legal and budget areas. The challenges are in facing the federal system model adopted in Brazil with its gaps that hinder organizing rules in order to promote effectively intergovernmental relations cooperatively. By analyzing the data of political and cultural structures in the states and municipalities produced by IBGE, and from the determinants of decentralization prepared by Marta Arretche, it was sought to observe the degree of adherence that the National Culture System - SNC has achieved and the reasons for their lack of progress. Inspired by the National Health System - SUS and Social Assistance - SUAS, the SNC finds is in this second decade of this century an adverse scenario for decentralization and transference of budget, elements that were essential to the successful implementation of SUS and SUAS during the 90s. It was also sought to reflect on possible alternatives to the SNC that can generate encouraging rules for membership of federal subunits and a possible model of allocation of responsibilities among the entities, task that is still unfinished in the project.

**Keywords:** cultural policies; public policy; federalism; decentralization; promotion; National culture system; national plan of culture.



## **ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura 1 - Instâncias do Sistema Estadual de Cultura.....	34
---	----

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histórico Orçamentário do FNC .....	44
Gráfico 2 - Percentual de Municípios, por caracterização do órgão gestor da cultura – Brasil - 2006-2014 .....	50
Gráfico 3 - Percentual de municípios com política municipal de cultura e seus principais objetivos – Brasil – 2006/2014 .....	52
Gráfico 4 - Percentual de municípios com Fundo de Cultura, segundo algumas características – Brasil - 2014 .....	55
Gráfico 5 - Percentual de municípios com Conselho de Cultura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e as Grandes Regiões – 2006/2014.....	59
Gráfico 6 - Atribuições dos Conselhos Municipais de Cultura - 2014 .....	60

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Unidades da Federação com política, plano, conselho, conferência e fundo de cultura, segundo a caracterização do órgão gestor – Brasil – 2014 .....	53
Tabela 2 - Municípios, total e percentual dos municípios com plano, conselho, conferência e fundo de cultura, segundo a caracterização do órgão gestor – Brasil – 2014 .....	53
Tabela 3 - Percentual de Municípios com equipamentos culturais e meios de comunicação, com indicação da variação percentual, segundo o tipo – Brasil – 1999/2014 .....	577
Tabela 4 - Unidades da Federação com Conselho de Cultura, por algumas características - 2014 .....	61

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1 O FEDERALISMO .....	15
1.1 O Federalismo Cooperativo e Competitivo .....	16
1.2 O Federalismo Brasileiro pós-1988 .....	17
1.3 A Descentralização das políticas públicas .....	20
2 OS DIREITOS CULTURAIS .....	24
2.1 O Direitos Culturais na Constituição de 88: aspectos jurídicos e políticos .....	25
2.2 As políticas públicas culturais .....	27
2.2.1 Uma análise histórica .....	28
2.3 O Sistema Nacional de Cultura – SNC e Plano Nacional de Cultura – PNC .....	33
2.4 O Plano Nacional de Cultura .....	37
3 POLÍTICAS CULTURAIS PARA QUEM? .....	40
3.1 O Sistema de Financiamento à Cultura .....	43
3.2 As variáveis determinantes da descentralização e processo do SNC .....	46
3.3 O Federalismo Cultural: fluxo e refluxo das políticas culturais .....	63
3.4 As possibilidades de um pacto em constante (re)construção .....	65
CONCLUSÃO .....	69
REFERÊNCIAS .....	71

## INTRODUÇÃO

Em 2003 iniciou-se a saga da construção do Sistema Nacional de Cultura-SNC, um mecanismo de gestão compartilhado com os Estados e Municípios e a sociedade civil, para a implantação de políticas públicas de cultura em escala nacional a fim de garantir os Direitos Culturais do cidadão brasileiro.

Esse modelo sistêmico de gestão vem lastreado pelo modelo de federalismo cooperativo brasileiro, desenhado pela Constituição de 1988, que, porém, é repleto de lacunas e contradições. Essas lacunas e contradições vão refletir nas dificuldades que o SNC tem enfrentado para se efetivar.

Importantes conquistas foram alcançadas nestes 13 anos de história de implementação, como a inscrição do Sistema Nacional no texto Constitucional com os 27 estados da federação e 2.170 município participando do projeto de sistema. Entretanto, para sua efetiva operação, faltam importantes etapas que ainda não foram cumpridas. A primeira é viabilizar recursos orçamentários capazes de irrigar o sistema. A segunda é definir quais as competências e responsabilidades de cada ente federado. A divisão de tarefas é condição *sine qua non* para existir um sistema de gestão. No entanto, neste caso, essa divisão é significativamente complexa pelas características da **cultura**, atividade humana existente muito antes da ideia de Estado. Ou melhor, foi a cultura que inventou o Estado.

Este trabalho pretende contribuir com a análise do atual estágio do processo de implantação do SNC a partir de estudos da ciência política e dados estatísticos sobre as institucionalidade das políticas culturais nos estados e municípios e, também, buscar elaborar um possível esquema de divisão de responsabilidades entre os entes federados para a operacionalização do Sistema.

O presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo é dedicado a alinhar conceitos sobre federalismo e descentralização com a enunciação dos aspectos que podem impactar na proposta de sistema, bem como, serão levantados problemas nestes dois conceitos que talvez não sejam observados no processo de implementação do Sistema. O segundo capítulo trata dos Direitos Culturais e das Políticas Culturais e analisa as particularidades dessa política social, delimita de que *cultura* é tratada e constrói o trajeto da legitimação da proposta do Sistema. Também é descrita a proposta do Sistema Nacional de Cultura e do Plano Nacional de Cultura e a trajetória histórica de implementação.

No terceiro capítulo, estão contidos os aspectos analíticos do trabalho. Inicia-se com um tema provocador ao debater para *quem* se faz política cultural e, então, são analisados os dados a partir do referencial teórico. Em seguida, são discutidas as possibilidades de um modelo de repartição de responsabilidades a fim de conformar um pacto federativo cultural possível diante de um cenário político e econômico adverso. Para tanto, são necessárias propostas inovadoras com, inclusive, a alteração do modelo previsto.

Na conclusão, apontamos que os avanços do SNC nos estados e municípios têm sido constantes, porém, ainda tímidos para se estabelecer como um modelo federativo, com escala nacional. Faltam ao Sistema a efetivação de incentivos para que as subunidades nacionais efetivem a adesão ao SNC. Além disso, o modelo simétrico da proposta exige dos pequenos municípios uma estrutura muito onerosa que dificilmente será atendida. A proposta do SNC parece na contramão do ideário vigente que se opõe radicalmente a vinculação orçamentária para transferências obrigatórias. Para fazer frente a esta conjuntura e transpor os limites do desafio da gestão da cultura, será crucial admitir as dificuldades e radicalizar na cooperação.

# 1 O FEDERALISMO

A ideia da federação surge para possibilitar a organização de um Estado nacional entre diversas partes distintas, o que garante, ao mesmo tempo, a autonomia das unidades subnacionais com interdependência. É o modelo que permite pacificar heterogeneidades em diversas dimensões: culturais, políticas, étnicas, religiosas, econômicas, etc. Ou seja, é a possibilidade da convivência e organização institucional da diversidade sobre um mesmo governo central, ao tempo em que são mantidas as identidades e autonomia dos territórios (Abrucio; Franzece, 2007, p. 14). É a unidade na diversidade.

Essa ideia é diferente do modelo do Estado unitário em que há maior coesão sociocultural de um determinado território e o Estado é “superior e anterior as instâncias subnacionais” (Abrucio; Franzece, 2007, p. 14). Neste caso não há necessidade do mecanismo da federação, pois há menos “tensões/conflitos para garantir a formação/organização do Estado Nacional” (Oliveira, 2007, p. 4).

O modelo federalista não significa a garantia de um regime democrático. Tanto o modelo unitário, quanto o federalista, podem valer-se de regimes autoritários (Oliveira *apud* Soares, 1997, p. 5). No entanto, a organização do Estado Federativo parece não vicejar sem a democracia, posto que necessita de um pacto para equalizar os interesses e as divergências entre as unidades subnacionais. A origem da palavra federação vem do latim *foedus*, que significa pacto (Elazar, 1990, p. 14), portanto, parece contraditório imaginar a constituição de um Estado Federativo no qual o acordo de coesão é feito de forma autoritária, isso significaria dominação e submissão e não se encaixaria no conceito de federação.

O federalismo moderno surgiu com a união das 13 colônias para a formação dos Estados Unidos em 1787, com a Constituição como o documento da concretização do pacto que estabeleceu o nível de autonomia e interdependência entre as partes e o governo central da nação americana nascente.

Mas o pacto federativo estruturado na formação da nação norteamericana desenvolve instrumentos inovadores para garantir os pesos e contrapesos (*checks and balances*) do modelo. Constituiu-se uma estrutura complexa com representação política, na qual as unidades subnacionais possam discutir e aprovar as leis em um sistema bicameral; um sistema fiscal para equalizar os recursos e as taxas; uma instituição capaz de ser dirimir as questões jurídicas – a Corte Suprema – para interpretar e garantir o cumprimento constitucional. Ou seja, as dimensões, política, jurídica, econômica e fiscal necessitam de um

espaço autônomo e interdepende para a construção e manutenção do pacto federativo, a fim de garantir o equilíbrio, a equalização das diferenças e o saneamento dos conflitos (Oliveira, 2007, p. 6).

Esse sistema de pesos e contrapesos criado pela nascente nação norte-americana permitiu uma regulação de poder entre as instituições, numa fiscalização recíproca o que evita que algum dos entes federados e das instituições dos poderes estabelecidos concentrasse o poder excessivamente.

### **1.1 O Federalismo Cooperativo e Competitivo**

Os tipos de federalismo existentes são os modelos cooperativos e competitivos, dual, simétricos e assimétricos. No modelo cooperativo, o governo central tem relação com as unidades subnacionais e estas entre si e acabam por constituir uma relação de cooperação para equalizar as desigualdades interpessoais e inter-regionais e de renda e outros aspectos necessários para garantir o Estado bem-estar social (Oliveira, 2007, p.11).

A cooperação, em suma, deve prever um acordo possível para a devida divisão de responsabilidades e tarefas que precisam ser realizadas conjuntamente e, da mesma maneira, organizar uma “equalização fiscal vertical e horizontal” capaz de prover os recursos a fim de financiar as políticas descentralizadas (Abrucio; Franzese, 2009, p. 27).

A harmonização fiscal e de responsabilidades nas tarefas a serem executadas entre o governo central e as unidades subnacionais é o objetivo e objeto que diferencia o modelo cooperativo do competitivo.

No modelo competitivo, permite-se que cada unidade estabeleça uma taxa diferente para os tributos. As tarefas, quanto às políticas públicas, são estabelecidas de acordo com a competência de cada nível de governo, o que gera uma competição entre as unidades e o governo central de ordem fiscal e política (Abrucio; Franzese 2009, p. 26).

O modelo competitivo pode levar as unidades a reduzirem os seus investimentos em políticas sociais a fim de evitar o caroneiro (*free rider*), ou seja, que a população de outra unidade federativa venha em busca dos benefícios sociais, com a consequente elevação dos custos das políticas públicas. O oposto acontece no modelo colaborativo, em que as unidades tendem a atuar de forma conjunta para atender as demandas, além de estabelecer uma tributação equalizada vertical e horizontalmente (Abrucio; Franzese, 2009, p. 27).



Há, ainda, os tipos de federalismo dual, com duas esferas de poder claramente definidas e distintas, quanto às competências – modelo utilizado pelos EUA – e o federalismo de integração, no qual o governo central atua fortemente sobre a autonomia das unidades subnacionais. Outra análise do sistema federativo observa o grau de equilíbrio entre as disparidades das unidades federadas e a distribuição de poder e autonomia distinguidas entre o modelo simétrico e assimétrico. O modelo simétrico busca estruturar uma relação igualitária de poderes e competências, enquanto o assimétrico observa as particularidades e necessidades de cada unidade subnacional.

## **1.2 O Federalismo Brasileiro pós-1988**

O Federalismo no Brasil construído após a Constituição de 1988 é marcado por duas fortes características: i. descentralização fiscal-política-administrativa; e, ii. falha no compartilhamento de encargos (Souza, 2005, p. 112; Almeida, 1995, Bercovici, 2002). O grau de descentralização alcançado foi resultado, tanto do processo de redemocratização, que reagia ao passado recente de um Estado centralizado e autoritário, quanto da presença forte do pensamento municipalista (Souza, 2001, p. 522) entre os Constitucionalistas, que acabaram por dar uma autonomia política, administrativa e financeira inédita à menor das unidades nacionais ao reconhecer o município como unidade federativa ao lado da união e dos estados.

Para isso, houve, também, profundas alterações na estrutura do federalismo fiscal com alterações nos tributos, sua distribuição e organização. Os municípios viram sua arrecadação saltar de 8,7% em 1975 para 17,2% em 2005. Os estados e municípios também passaram a legislar sobre seu principal tributo, o ICMS, o que abriu a possibilidade para alíquotas distintas e autônomas que resultaria na chamada “Guerra Fiscal”. Houve também aumentos nas transferências intergovernamentais via Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados. Criaram-se os fundos para as regiões norte, nordeste e centro-oeste.

A Constituição foi pródiga na ampliação dos direitos sociais em seu caráter universalizador e de igualdade de acesso, porém, a Lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23, que definiria como deve se realizar a cooperação entre a União, Estados e Municípios, não foi implementada até hoje, o que deixa uma lacuna nas relações intergovernamentais (Souza, 2005, p. 113) e na estruturação de um sistema de cooperação.

Assim, a Carta de 88 realizou uma forte descentralização tributária, lançou os municípios a um *status* federativo com forte empoderamento e produziu avanços significativos no campo dos direitos sociais, mas não alterou o formato institucional das

políticas sociais herdado do sistema autoritário (Arretche, 2004, p. 22). O que não significa que não foram criados, posteriormente, mecanismos para estabelecer a relação de cooperação entre as unidades subnacionais como no caso da saúde, educação e da assistência social.

Dessa forma, a Constituição estabeleceu um modelo ambíguo de autonomia e interdependência, competição fiscal e política com colaboração limitada. A Constituição, embora tenha estabelecido um sistema federativo essencialmente descentralizado do ponto de vista fiscal, administrativo com alto grau de autonomia decisória não instituiu os mecanismos legais para que o modelo operasse, e essa dificuldade é ainda maior pelas grandes desigualdades regionais econômicas, administrativas, políticas e de capacidade de gestão. Assim, “o federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo e sem canais institucionais de intermediação de interesses e de negociação de conflitos” (Souza, 2005, p.114).

Outro elemento dúbio do sistema federativo brasileiro é seu modelo simétrico com poderes e competências iguais entre os entes em uma federação claramente assimétrica, no qual as unidades subnacionais não possuem o poder de validar e questionar as emendas à Constituição. Embora possuam autonomia para legislar localmente, essas legislações são constantemente limitadas pelo Supremo Tribunal Federal por repetidas interpretações de inconstitucionalidade nestas matérias (Souza, 2005, p. 111).

Esse caráter simétrico, a descentralização fiscal e a autonomia política-administrativa acabaram por dificultar um alinhamento entre as unidades quanto aos avanços das políticas sociais. Cada unidade estabelece sua própria agenda, o que dificulta uma ação vertical (Souza, 2005, p. 114) de maior coordenação do governo central e gera uma barganha das unidades, já que existe uma competência concorrente e comum quanto aos direitos sociais e, entre eles, à cultura. A dificuldade de alinhamento das agendas das políticas sociais entre as unidades federadas também advém de nosso sistema partidário fragmentado em que o Presidente têm grandes dificuldades em estabelecer uma coalizão com os Estados e, principalmente, com os 5.570 municípios. Com a exceção de Itamar Franco, nenhum outro Presidente conseguiu mais de 18% dos prefeitos do mesmo partido (Arretche, 2004 p. 20).

Essa ambiguidade do sistema federativo fortemente descentralizado, porém, sem instrumentos normativos legais que estabeleçam as responsabilidades e operacionalizem a cooperação, dificulta que o espírito federativo desenhado para um modelo colaborativo, mais do que dual ou competitivo, estruturado em 1988, se realize plenamente.

Se, por um lado, esse novo federalismo fiscal pós-88 permitiu um fortalecimento das finanças das unidades subnacionais, por outro, houve um esvaziamento da receita da União, que acabou por gerar uma reação para sua recomposição a partir dos anos 90. Neste período, deu-se início a diversas alterações na Constituição de 88 a fim de modificar o desenho federativo principalmente a partição de receitas.

A recomposição decorreu da concentração que o governo central operou quando foi implementado durante o processo de estabilização monetária e fiscal do Plano Real, baseado em diretrizes neoliberais e no cenário da economia globalizada. Também foram federalizadas as dívidas públicas dos Estados e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Souza, 2005, p. 111). Este cenário era bem diferente do momento vivido pelos constituintes de 1988. Essa política esvaziou as receitas principalmente dos Estados, que tiveram, ainda, mais oneração com os gastos nas políticas sociais como a PEC nº 29 de 2000, que fixou o gasto de 12% nos estados e 15% nos municípios para atender às demandas da saúde pública. As mudanças promovidas podem ser resumidas em três aspectos:

- (a) impuseram limites na liberdade das instâncias subnacionais de aplicar recursos próprios, como resultado da política de ajuste fiscal; (b) vincularam parcela das receitas subnacionais à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e (c) reduziram os recursos federais sem vinculações transferidos para estados e municípios [Souza, 2005, p. 118].

Atualmente, há grande debate sobre a permanência da vinculação orçamentária que elevou os gastos públicos em 19% do PIB nacional. A desvinculação também opera no governo central por meio do instrumento da DRU – Desvinculação de Receitas da União, criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência como uma das medidas de estabilização do Plano Real. A DRU que, embora seja uma medida de prazo definido, foi constantemente renovada pelos governos de FHC, Lula e Dilma e, no dia 02 de junho de 2016, foi novamente prorrogada até 2023, porém, com uma ampliação de 20% para 30% do limite orçamentário das fontes vinculadas para livre manejo pelo governo federal.

A crise fiscal em que o país mergulhou a partir de 2014 reacendeu o debate sobre a sustentabilidade das políticas sociais. Segundo o Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles (Valor Econômico, 2016), existe a necessidade de reduzir os gastos obrigatórios e realizar a desvinculação dos recursos da saúde e educação por meio de Emenda Constitucional. Diante do quadro político atual a sinais de forte revés quanto aos direitos sociais conquistados na Carta de 88 e, com a crise econômica que provoca forte queda na receita e faz com que a maioria dos Estados fiquem em estado de quase insolvência, tudo indica que será feita uma

nova organização das dívidas estaduais com desvinculação orçamentária e novo arranjo na descentralização tributária.

Essas medidas, caso venham a ser efetivamente implementadas, terão grande impacto nas relações intergovernamentais e poderá elevar a competitividade federativa e, certamente, trará prejuízos às unidades subnacionais, posto que são crescentes as demandas pelos serviços de saúde e educação. A concretizar-se a redução na transferências de recursos, poder-se-á assistir à implosão do modelo descentralizado e cooperativo que tão trabalhosamente foi implantado no Brasil com uma nova onda do ideário neoliberal a colocar em cheque o Estado de bem-estar social desenhado em 1988.

### 1.3 A Descentralização das políticas públicas

O modelo de descentralização das políticas públicas idealizado nos anos 70 e 80 do século passado, é mais do que um processo de gestão e administração eficientes. Consistia numa visão do Estado democrático em reação aos processos autoritários vividos na era Vargas e no período pós-64. Essa visão não era restrita ao Brasil, como, também, em países europeus de democracia estável, mas que buscavam a consolidação do Estado de bem-estar social (Arretche, 2002, p. 25).

O entendimento sobre o que é *descentralização* na literatura se alterou ao longo da história de acordo com a conjuntura política, social e econômica (Cavalcante, 2011, p. 1783).

Uma diferenciação do termo em três ondas interessa para o presente estudo ao abrir a perspectiva do atual conceito de descentralização para incluir a participação da sociedade civil na consecução das políticas sociais.

i) após a Segunda Guerra Mundial e intensificada entre os anos 1960 e 1980, focada em desconcentração hierárquica das estruturas de governo e da burocracia; ii) meados da década de 1980, incluindo a repartição do poder político, democratização e liberalização do mercado, expandindo o escopo decisório para o setor privado; iii) durante os anos 1990, a descentralização passou a ser vista com uma forma de abertura de governança para a participação pública mais ampla através de organizações da sociedade civil [Cavalcante *apud* Cheema e Rondinelli, 2007, p. 1783]

A descentralização, de maneira geral, é tratada pela literatura como um mecanismo de eficiência “alocativa e equidade, ao mesmo tempo que tendem a ampliar a participação comunitária e a transparência [...]” (Cavalcante, 2011, p. 1784). Deve-se destacar que esses resultados não são uniformes entre os países e, tampouco, é o modelo perfeito que irá resolver todos os problemas de iniquidade e participação da sociedade civil. Os estudos também demonstram que há efeitos colaterais, tanto para países desenvolvidos, como para os

emergentes. A literatura é extensa em identificar problemas como “disparidade regional e baixa qualidade na prestação dos serviços, corrupção, perda de economia de escala danos à responsabilidade fiscal, entre outros” (Cavalcante, 2011, p. 1785).

Por *desconcentração*, entende-se ser o processo de transferência da responsabilidade do gasto de uma esfera central de governo para subunidades da mesma esfera de governo. Ou seja, é a distribuição de atribuições dentro da mesma instituição. Já a *descentralização* é a transferência da responsabilidade do gasto do governo central para os estados e municípios.

Outra análise que é relevante ao estudar os aspectos do processo de implementação de descentralização é o grau de autonomia decisória que é oferecida à unidade subnacional. A descentralização fiscal e de competências não significa que houve transferência de autonomia decisória, ou seja, deve-se diferenciar a execução das políticas (*policy-making*) da autonomia decisória (*policy-decision making*), uma vez que há forte regulação do governo central sob essas políticas (Arretche, 2014, p. 150).

Outro modelo de observação da autonomia decisória na realização dos gastos é dividida em duas categorias: a descentralização autônoma e a descentralização dependente (Medici e Maciel, 2011, p. 42).

A primeira é aquela em que a unidade de menor hierarquia realiza o gasto com recursos próprios. A segunda é aquela em que a subunidade nacional depende da transferência de recursos do governo central. A descentralização dependente é dividida em duas possibilidades: i. descentralização tutelada; e, ii. descentralização vinculada. A desconcentração tutelada é aquela em que as transferências são realizadas a partir de negociações caso a caso, portanto, ficam vinculadas aos arranjos políticos, técnicos ou institucionais. Esse modelo opera em condições mais instáveis e dependente de um alinhamento político (Medici e Maciel, 2011, p. 42).

Do ponto de vista administrativo, essa transferência adequa-se à modalidade de convênio em que cada projeto é pactuado quanto ao seu objeto entre o concedente (Governo Federal) e o conveniente (Estado e Municípios). Esse modelo também aplica-se ao utilizado pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no qual os recursos, embora sejam repassados diretamente aos fundos estaduais e municipais sem a necessidade do instrumento do convênio, as transferências, no entanto, são definidas nas comissões tripartites a partir de um plano de ação pactuado.

Já as transferências vinculadas são aquelas estabelecidas por normativos legais Constitucionais, leis complementares ou ordinárias. Assim, embora haja uma dependência e certo grau de incertezas de ordem orçamentária, há maior segurança e estabilidade na sua operação. Essa modalidade é a utilizada na saúde e educação fundamental, por exemplo, na qual há transferência direta dos fundos do governo federal para os fundos estaduais e municipais com parâmetros e critérios de aplicação já definidos nos instrumentos legais. Assim, as transferências de recursos são vinculadas, automáticas e continuadas.

Esse debate é importante ao estudar o grau de autonomia que o SNC e o PNC se propõe e qual a nossa percepção sobre o grau de coordenação que os órgãos do Ministério da Cultura manifestam no processo de descentralização das políticas públicas de cultura, este debate trataremos na parte final deste trabalho.

Porém há outros fatores que influenciam na variação do grau de adesão das unidades subnacionais às políticas e programas descentralizados em um país com tantas diferenças socioeconômicas (Arretche, 2010, p. 24). No livro "Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização" (Marta Arretche, 2000, p. 21-270) a partir de um estudo empírico, estabelece variáveis independentes para analisar os graus de descentralização – variável dependente - no gasto social e na efetividade de oito programas sociais<sup>1</sup> em seis estados brasileiros<sup>2</sup>.

As variáveis permitem observar o processo da descentralização a partir de dois aspectos: i. as determinantes para o sucesso na adesão das políticas descentralizadas; e, ii. aspectos que determinam o grau de efetividade de cada política ou programa transferida. As variáveis são: i. *Base econômica*: considerado que a assunção de novas atribuições implicam em maiores gastos para os governos, deve-se admitir que, quanto maior for a capacidade de gasto dos governos, maior será a possibilidade de assumir novas tarefas e responsabilidades sociais; ii. *Estrutura político-administrativa*: considera-se aqui o grau da capacidade técnica para a gestão das políticas; iii. *Engenharia operacional das políticas*: diz respeito ao cálculo do impacto dos custos financeiros para a operacionalização de determinada política e sua manutenção; iv. *O legado das políticas prévias*: trata-se da “herança institucional dos programas anteriores”, ou seja, as ações que vêm antes da nova atribuição ser implementada.

---

<sup>1</sup> i. Processo e habilitação municipal ao SUS; ii. Processo de municipalização das consultas médicas; iii. municipalização das redes de ensino fundamental; iv. Municipalização do saneamento básico; v. Sistemas Estaduais de Habitação; vi. Programa de criação de instâncias colegiadas de distribuição do FGTS; vii. Programa municipalização da merenda escolar – PNAE; viii. Programa de municipalização da política de assistência social

<sup>2</sup> São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Ceará e Pernambuco (Arretche, 2000, p.35).

Quais os resultados e benefícios alcançados e grau de estruturação que permite avaliar os interesses, necessidades e problemas que devem ser resolvidos; v. *Regras constitucionais*: as regras de distribuição de competências entre os níveis de governo previstas na Carta Magna podem incentivar a transferência das responsabilidades ou, ao contrário, desincentivar por uma desresponsabilização premeditada que produz uma “barganha federativa” (Arretche, 2000, p. 47), pela qual uma unidade federativa atua para que outra unidade realize as prestações de serviços por ela a fim de reduzir seus custos e, assim, incentiva o caroneiro (*free rider*); vi. *Estratégias de indução*: trata-se de analisar as estratégias que uma unidade mais abrangente utiliza para que outra menos abrangente venha a aderir a uma nova atribuição, posto que, excetuadas as imposições constitucionais pelo grau de soberania de nosso sistema federativo, a unidade subnacional tem autonomia para decidir sobre a adesão ou não de uma determinada política; e, vii. *Cultura cívica*: é a variável que busca mensurar o “capital social” existente na unidade federativa que irá assumir a política descentralizada, ou seja, o grau de organização, participação e envolvimento da população local na vida política do município (Arretche, 2000, p. 26-34).

À luz destas variáveis como referencial teórico, analisar-se-á o conjunto de ações, documentos e proposituras do processo de implementação do Sistema Nacional de Cultura para discutir impasses, desafios e sugestões para o seu desenvolvimento no capítulo 3 deste trabalho.

## 2 OS DIREITOS CULTURAIS

Os Direitos Culturais começam a ser nomeados a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU em 1948 em seu Artigo 22 e 27 e nos Artigos 13 e 15 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nestes documentos está definido que todas as pessoas têm o direito de: expressar-se e criar e disseminar seu trabalho na língua de sua escolha e, particularmente, na sua língua nativa; usufruir os benefícios do progresso científico e suas aplicações; contar com a proteção de interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual for autor; usufruir a liberdade indispensável para a pesquisa científica e a atividade criativa; receber educação de qualidade e treinamento que respeitem totalmente sua identidade cultural; e participar da vida cultural de sua escolha e executar suas próprias práticas culturais, sujeito ao respeito a outros direitos humanos e liberdades fundamentais.

Esse conjunto de direitos dizem respeito a duas formas de encarar a materialização do termo *Cultura*. O primeiro está relacionado à identidade e aos modos de viver do indivíduo ou determinada sociedade em um território específico. O segundo possui uma dimensão mais objetiva, relacionada às artes e às ciências. A dificuldade de conceituação e delimitação do termo *Cultura* e sua materialização na vida real das pessoas é um complexificador para definir a abrangência dos direitos culturais (Donders, 2011).

A divisão subjetiva e objetiva do entendimento do conceito de Cultura ajuda a delimitar o alcance nos aspectos jurídicos (Varella, 2014, p. 41), posto que, no campo concreto das artes, da língua e da religião, o aparato das normas pode agir. Seria este o campo da atuação dos direitos culturais *stricto sensu*, equiparado aos direitos fundamentais e, noutra dimensão, em que todos os direitos são fruto da cultura na acepção *lato sensu*, no sentido da capacidade humana de produzir cultura e todos os demais direitos (políticos, sociais, econômicos) são resultados dessa capacidade (Varella *apud* Häberle, 1993, p. 55).

O problema é que estas duas dimensões não são estanques e há uma relação dialética entre estas dimensões. Ao considerar que na dimensão subjetiva está a ideia de *Cultura* como identidade e na objetiva as artes, uma relaciona-se à outra, posto que não haverá produção teatral, por exemplo, que não reflita o *locus* em que está inserida. Da mesma forma, a identidade é formada, também, por um conjunto de signos e significantes num amálgama constante e mutável. Trata-se de um termo que define uma atividade humana surgida muito antes do conceito de Estado, ou ainda, um termo que pode definir a própria capacidade



singular do homem de transformar a natureza e distinguir a raça humana dos demais seres vivos. As duas dimensões da identidade e da atividade cultural realizam-se individualmente ou coletivamente e o direito cultural deve garantir ao indivíduo os recursos necessários para que essas duas dimensões se realizem (Meyer-Bisch, 2011).

Outra abordagem para conceituar a *cultura* discute as dimensões antropológicas e sociológicas do termo. Na dimensão antropológica, as políticas públicas precisam agir em perspectiva macro atreladas às relações humanas, a organização social e a distribuição de recursos econômicos (Botelho, 2001, p. 74). Tratam-se de políticas de outra ordem, muito além do que se pode esperar das políticas culturais que são analisadas aqui. Neste caso, o conceito sociológico define melhor a abrangência em que “há um circuito que, por ser socialmente organizado, é mais visível e palpável” que atua sobre dimensões próprias do fazer artístico e cultural, como a produção, difusão e fruição de bens e serviços culturais, ou seja, “aquilo que o senso comum entende por cultural” (Botelho, 2001, p. 74).

Pode-se concluir que os Direitos Culturais são, portanto, parte indissociável e interdependente dos Direitos Humanos e, ainda mais, fazem parte do conjunto de direitos relacionados a dignidade humana, são, portanto:

fundamentais para o reconhecimento da dignidade humana e o respeito a ela, uma vez que protegem o desenvolvimento e a expressão de várias visões de mundo – individuais e coletivas – e abrangem liberdades importantes relativas às questões de identidade [Teixeira Coelho, 2011, p. 17].

Porém, os Direitos Culturais não alcançaram ainda o *status* dos Direitos Humanos e são classificados pela própria ONU como uma categoria subdesenvolvida dos D.H.. A partir disso, foi constituído o Grupo de Friburgo para elaborar a Declaração dos Direitos Culturais, de 2007, no intuito de buscar o reforço, promoção e proteção dos D.C. Além do Grupo de Friburgo a ONU, por meio de resolução, criou-se o mandato de um especialista independente sobre direitos culturais com a finalidade de estabelecer indicadores a fim de medir o atendimento dos direitos culturais das nações signatárias (Donders, 2011, p.74).

## **2.1 O Direitos Culturais na Constituição de 88: aspectos jurídicos e políticos**

Ora, se os Direitos Culturais são fundamentais para garantir uma vida digna, eles devem ser considerados um Direito Fundamental (Varela *apud* Bonavides, 2010, p. 51). No entanto, via de regra, estes devem estar constitucionalmente positivados (Varela, 2014, p. 62). O direitos culturais aparecem em nossa Constituição no artigo 215, que determina o papel do estado na efetivação dos direitos:

Art. 215 O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Portanto, fica o Estado brasileiro responsável por desenvolver políticas a fim de garantir direitos, o acesso e apoio às artes. Os termos acesso e apoio trazem uma determinação mais clara quanto às políticas e o fomento propriamente dito num sentido de prestacional de promover a cultura (Varella, 2014, p. 62). Não determinam, no entanto, a responsabilidade de o Estado, ele próprio, realizar as atividades prestacionais, mas, sim, por meio de incentivo e apoio.

Há um debate sobre a necessidade do termo *cultura* figurar na lista dos direitos sociais fundamentais presentes artigo 6º da Constituição, como propõe a PEC nº 36. Argumenta-se que a lista do referido artigo é exemplificativa, e não exaustiva, e que, a interpretação integrada dos dispositivos relativos à cultura garante o seu aspecto de direito social (Varella, 2014, p. 62).

A afirmação parece correta do ponto de vista jurídico, mas há implicações na arena política. A inclusão da cultura na lista dos direitos fundamentais contribui, e muito, na disputa política da agenda governamental. Primeiro, no embate quanto às limitações orçamentárias que o setor recorrentemente vive, segundo, como contra-argumento para a instabilidade que os órgãos responsáveis pela gestão da cultura nas administrações públicas sempre passam, seja por mudanças de governo, seja por contingências fiscais. Haja visto o que ocorreu no Governo Collor e, agora, recentemente, na gestão interina do vice-presidente Michel Temer, que, novamente, rebaixou a pasta da Cultura para anexa-la ao Ministério da Educação. Embora tenha recuado dessa decisão em uma semana, isso expõe a fragilidade do setor. Dificilmente isso ocorreria caso a Cultura estivesse presente na lista dos direitos fundamentais de nossa Constituição. Ou, ao menos, legitimaria, ainda mais, a disputa pela permanência do *status* de Ministério.

Ao conjugar os termos do artigo 215 “acesso”, “apoio” e “incentivo” com o § 6º do artigo 216, que permite a possibilidade de vinculação aos Estados e ao Distrito Federal de até cinco décimos da sua receita tributária líquida para a constituição de fundos com a finalidade de financiar programas e projetos culturais, fica estabelecido de forma mais clara **como** o Estado, efetivamente, atua, ou deve atuar, para garantir os Direitos Culturais.

## 2.2 As políticas públicas culturais

Se os conceitos de políticas públicas, em geral, delimitam nos governos o *locus* da sua ação (Souza, 2006, p. 25), ou aquilo que “coloca o governo em ação”, e apresenta-se como o meio pelo qual os “governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (Souza, 2003, p. 69).

Os conceitos das políticas públicas para o setor cultural incorporam a sociedade civil como agente ativo no desenvolvimento das representações simbólicas e no atendimento das necessidades culturais da sociedade (Brunner, 1985; Teixeira Coelho, 2004 p. 293; Canclini, 2005, p. 70) na sua realização e legitimação. A sociedade entendida, inclusive, com a participação do mercado e sociedade organizada em agentes e instituições para o estabelecimento de “circuitos culturais”, um conjunto de ações que operacionaliza as políticas públicas nas fases da produção, transmissão e consumo (Brunner, 1985). Consideramos, no entanto, importante ainda, ampliar os objetivos e alcance das políticas culturais para o entendimento que transcrevemos:

Os estudos recentes tendem a incluir sob este conceito ao conjunto de intervenções realizadas pelo estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou transformação social. Mas maneira de caracterizar o domínio das políticas culturais precisa ser ampliado, tendo em conta o caráter transnacional dos processos materiais simbólicos atualmente. [Tradução livre do autor - Canclini, 2005, p. 80].<sup>3</sup>

Essa combinação dos agentes públicos e privados como ativadores das políticas públicas culturais faz sentido, uma vez que o Estado, ele mesmo, não produz bens e serviços culturais. A partir disso, a sociedade também é peça fundamental na gestão das políticas culturais operadas dentro dos aparelhos do Estado e a partir de sua participação por meio de Conselhos como será tratado a seguir.

Embora a maioria dos equipamentos culturais (teatros, museus, salas de ensaio) no país sejam públicos e existam, ainda, orquestras sinfônicas compostas por servidores públicos, como é o caso no Distrito Federal, é notório que a ação do Estado é limitada no sentido prestacional. O Estado não produz cultura enquanto conteúdo artístico e simbólico em escala passível de constituir direito autoral e intelectual.

---

<sup>3</sup> Texto original: “Los estudios recientes tienden a incluir bajo este concepto al conjunto de intervenciones realizadas por el estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social. Pero esta manera de caracterizar el ámbito de las políticas culturales necesita ser ampliada teniendo en cuenta el carácter transnacional de los procesos simbólicos y materiales en la actualidad.”

No caso das políticas sociais como a saúde e a assistência social, embora admitida a sua prestação pelos particulares, é realizada de forma universal e com amplo acesso, por estruturas estatais.

Se o Estado não é produtor de cultura nem instrumento para seu consumo, que relação pode ele ter com ela? Pode concebê-la como um direito do cidadão e, portanto, assegurar o direito de acesso às obras culturais produzidas, particularmente o direito de fruí-las, o direito de criar as obras, isto é, produzi-las, e o direito de participar das decisões sobre políticas culturais. [Chauí, 2008, p. 65].

Portanto, as políticas culturais relacionam-se com a cidadania cultural e com o direito do cidadão de forma geral, e não apenas os artistas de modo isolado. Esse tema será abordado com maior profundidade na parte final do trabalho.

A dimensão econômica também é objeto de atuação da política pública de cultura e, por conseguinte, a relação com o mercado. A criação da Agência Nacional de Cinema – Ancine é um exemplo da importância da intervenção do Estado no funcionamento do mercado inclusive para garantir uma produção diversa e independente. Essa atuação permite uma produção audiovisual para além das chamadas *majors* do setor audiovisual.

As políticas públicas de cultura implementadas no país na última década inserem-se neste campo, uma vez que buscam, ao mesmo tempo, aliar o Estado de bem-estar social, redistribuição de renda e desenvolvimento social com o desenvolvimento das representações simbólicas, o que mostra o entendimento das políticas públicas de cultura como um dos desdobramentos e um aprofundamento da política social (Varella *apud* Furtado, 2012b, p. 139). Trata-se do “bem estar mediante inserção produtiva” (Draibe, 2008, p. 30), uma vez que as políticas culturais vão, em maior parte, fomentar os entes e agentes culturais na sua produção artística e cultural.

O papel do Estado previsto no Plano Nacional de Cultura de fomentador, indutor e regulador da produção e fruição de bens e serviços culturais, a partir da articulação do interesse público, da garantia dos Direitos Culturais e dos aspectos econômicos envolvidos, será determinante para a elevação da complexidade da organização das políticas, da gestão e, em especial, na divisão de responsabilidades dos entes federados no Sistema Nacional de Cultura.

### 2.2.1 Uma análise histórica

Numa perspectiva histórica, as políticas públicas de cultura no Brasil inauguram-se nos anos 30 durante o governo Vargas (Rubim, 2007, p. 14; Botelho, 2007, p. 110). A criação do Departamento de Cultura da Prefeitura da cidade de São Paulo (1935-1938), por Mario de

Andrade é considerado como o marco inicial dessas políticas públicas efetivamente e suas ideias inovadoras irão repercutir em âmbito nacional na gestão de Gustavo Capanema, responsável pelo Ministério da Educação e Saúde. Porém, traz mais utilidade para esse trabalho a observação histórica proposta por Rubim (2007) em sua obra que analisa a história das políticas culturais no país em três “tradições”: ausências, autoritarismos e instabilidades. Esse último, como veremos mais adiante, uma constante, sem trocadilhos, nos tempos atuais.

A chegada da família real ao Brasil durante período colonial é marcado pelo surgimento das primeiras instituições culturais voltadas para a população como o a criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, da Academia Imperial de Belas-Artes, da Biblioteca e do Museu Nacional. Porém, esse período é marcado pela ausência de uma cultura produzida pelo povo (Rubim, 2007, p.13), com o impedimento do surgimento de uma imprensa nacional, a demora na instalação de universidade e até mesmo a impressão de livros no Brasil colônia. As políticas culturais aqui não estavam voltadas para um processo constitutivo da cultura nacional original e sim, da chamada alta cultura europeia. A velha república também não avançou nesta seara demarcando um longo período de ausência de uma política pública que possibilitasse a construção de uma identidade nacional própria (Barbalho, 2007, pp. 38-39).

Porém, foram nos momentos autoritários da história brasileira que as estruturas estatais surgem no cenário das políticas públicas, como a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) em 1937, Serviço Nacional de Teatro (1937), o Conselho Nacional de Cultura (1938) e o Ministério da Educação e Cultura (1953). Este fenômeno marca a relação das políticas culturais com o populismo e o autoritarismo, que não é restrita apenas aos períodos de governos despóticos, mas, também, por uma concepção de cultura elitista e segregadora (Rubim, 2008, pp. 52-53).

Durante o período autoritário da ditadura cívico-militar de 1964, foram criados outros órgãos e também dois projetos para estruturar uma política cultural sistêmica e planejada e o Conselho Federal de Cultura (1967). O primeiro foi o Plano de Ação Cultural – PAC, surgido durante o governo do Presidente Médici (1969-1974) durante a gestão do Ministro Jarbas Passarinho (1969-1973), voltado para o financiamento de eventos culturais. O segundo foi o Plano Nacional de Cultura lançado em 1976, elaborado pelo CFC, com a Funarte, criada em 1973, como principal estrutura na implementação deste PNC e criado, também, o Conselho Nacional de Cinema em 1976.

As políticas culturais, durante o período ditatorial brasileiro, estavam a serviço da Doutrina da Segurança Nacional no intento de aplacar a luta de classe a partir da busca do estabelecimento de uma identidade nacional ufanista capaz de substituir a consciência de classe e as suas demandas (Padrós, 2004).

Na redemocratização, há o desmembramento do Ministério da Educação para a criação do Ministério da Cultura em 1985. Há uma dicotomia nesse ato. De um lado, tratou-se de um avanço na afirmação da importância da cultura na agenda no governo central, de outro, provocou a perda de recursos orçamentários para as políticas do setor. Foi criada, então, a Lei nº 7.505 em 1986 para promover o financiamento da produção cultural por meio da isenção fiscal sobre o Imposto de Renda na gestão do Ministro Celso Furtado, lei esta que foi extinta pelo Governo Collor em 1990. Inicia-se um período de ausências e instabilidade radical com a transformação do MinC em Secretaria ligada à Presidência da República e a extinção de diversos órgãos federais ligados às políticas culturais, como a Funarte, Fundação Casa de Rui Barbosa, FUNDACEM e Embrafilme.

Em 21 de dezembro de 1991, ressurgiu a proposta de financiamento por isenção fiscal com a Lei nº 8.313 na gestão de Sérgio Paulo Rouanet, segundo Secretário de Cultura do Governo Collor, quando foi criado o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC. A lei prevê três mecanismos de financiamento: o incentivo fiscal, o Fundo Nacional da Cultura-FNC e o Fundo de Investimento Culturais e Artístico – Ficart. Esse modelo, que vigora até hoje, teve fortíssimo impacto na lógica do financiamento à cultura no país e espalhou-se pelos estados brasileiros, o que deslocou para o mercado a decisão sobre quem deve receber os recursos para a sua produção.

Também em 1991 é criada a Lei Magela no Distrito Federal, que, a partir da mesma lógica, cria o incentivo fiscal baseado no ICMS e o Fundo de Arte e Cultura – FAC-DF. Este fundo seria alterado pela Lei Complementar nº 267 em 1999, que efetivamente coloca o FAC em operação. A Lei de incentivo do DF não chegou a ser operacionalizada, o que só ocorreu em 2013 com a nova Lei nº 5.021.

Em 1993, já no Governo Itamar Franco, o Ministério da Cultura é recriado e também ocorre a criação da Lei do Audiovisual, que prevê isenção integral dos recursos aportados pelas empresas, taxas sobre o lucro real na produção cinematográfica e também o lançamento das despesas operacionais que permite alcançar 125% de isenção fiscal. Ou seja, a empresa, não só não gasta com o patrocínio, como ganha 25% sob os recursos investidos. Esse mecanismo vai promover a retomada do cinema nacional que ficou praticamente parado

durante os anos Collor e, ao mesmo tempo, irá em 1997, promover pressão para a transformações na Lei Rouanet para que possa permitir 100% de isenção fiscal.

A era FHC/Weffort é demarcada por uma ausência de uma política cultura pública, com a transferência para o mercado a decisão sobre a alocação de recursos, que teve como esteio o modelo neoliberal das gestões culturais de Thatcher e Reagan (Augustin, 2011). Um marco da política deste período foi a brochura publicada pelo Ministério da Cultura em 1995 sob o título *A Cultura é um bom negócio*, destinada a promover o mecanismo de mecenato sob isenção fiscal com o estímulo às empresas a investirem na cultura com a utilização do mecanismo. Assim foi significativamente ampliada a utilização dos recursos via incentivo fiscal. Um exemplo foi o salto na quantidade de empresas na utilização do mecanismo, que foi de 235 em 1995 para 1.040 em 1999 (Rubim, 2007, p. 27).

A partir do primeiro Governo Lula e a gestão do Ministro Gilberto Gil, surge, em oposição ao afastamento do Estado das políticas culturais, uma nova agenda para setores que ainda não haviam sido contemplados na história das políticas culturais expressos no programa *A imaginação a serviço do Brasil* (Fundação Perseu Abramo, 2002).

Neste documento, novas e importantes dimensões são inseridas como objeto das políticas culturais, como a cidadania e a economia. Surgiram, então, as políticas para as culturas indígenas, de saúde mental, LGBT, cultura digital e o amplo reforço para as políticas de promoção das culturas populares (Rubim, 2008, p. 64). O Ministério passou por uma reforma administrativa, com a criação das novas secretarias de Políticas Culturais; Articulação Institucional; Identidade e da Diversidade Cultural; Programas e Projetos Culturais; e, Fomento à Cultura. A participação social dá passos significativos com a realização da I Conferência Nacional de Cultura e a estruturação do Conselho Nacional de Políticas Culturais – CNPC pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005, que instituiu, também, o Sistema Federal de Cultura que organiza a integração entre o Ministério da Cultura e as instituições vinculadas.

Assim, a gestão Gil e, depois, Juca Ferreira - que foi Secretário Executivo de Gil no primeiro Governo Lula e que sucede este como Ministro no segundo Governo Lula - amplia o conceito de cultura antes limitado ao apoio às belas artes para um sentido mais amplo, aproximando-o do conceito antropológico de cultura.

No segundo Governo Lula, importantes marcos legais para as políticas culturais são concretizados com a aprovação da PEC do Plano Nacional de Cultura e do Sistema Nacional

de Cultura. Esses dois elementos passam, então, a serem centrais no futuro das políticas públicas de cultura do país. Foi neste período que surgem os primeiros debates sobre a economia da cultura dentro do Ministério até a criação da Secretaria de Economia Criativa em 2011.

Porém, as ausências e as instabilidades não desapareceram mesmo com a aprovação das emendas constitucionais, a reforma administrativa e ampliação do escopo das políticas culturais no âmbito do Ministério. O primeiro Governo Dilma, com a gestão de Ana Holanda e, depois, com Marta Suplicy no comando do Ministério da Cultura, reduzem o avanço na implementação do SNC e dos Pontos de Cultura do Programa Cultura Viva, principal política criada no Ministério durante a era Lula.

No segundo Governo Dilma a Secretaria de Economia Criativa é desarticulada para o surgimento provisório da Secretaria de Formação Artística e Cultural – SEFAC, agora com o retorno de Juca Ferreira ao comando MinC.

Vê-se que o Ministério passa por um processo de instabilidade mesmo após avanços institucionais e da efetivação dos marcos legais para uma gestão sistêmica e planificada. O PROCULTURA, projeto de lei que altera a Lei Rouanet em debate no MinC desde 2007, foi aprovado na Câmara dos Deputados, mas não avançou no Senado Federal. O Sistema Nacional de Cultura pouco progrediu em sua implementação nos governos Dilma e a lei regulamentadora não foi elaborada.

O clímax da instabilidade impensada após tantos avanços institucionais nas políticas públicas de cultura ocorre após o golpe cívico-parlamentar contra a Presidenta Dilma Rousseff. O governo interino do Vice-Presidente Michel Temer determinou a anexação do Ministério da Cultura à estrutura do Ministério da Educação, o que reduziu o MinC a uma Secretaria Especial e criou o Ministério da Educação e Cultura.

Essa decisão durou apenas uma semana, após ocupações dos artistas em prédios do Ministério pelo país, foi, novamente, restabelecido o Ministério da Cultura. Porém, o episódio demonstra a fragilidade das instituições e das políticas culturais. Essa instabilidade dificulta o progresso da consolidação do Sistema Nacional de Cultura, pois transmite aos demais entes da federação insegurança quanto à adesão ao sistema. Provavelmente, se a PEC nº 36 já tivesse sido aprovada e o termo *cultura* já constasse na lista dos direitos sociais fundamentais do artigo 6º, tal medida não tivesse a ousadia de ser editada.



### 2.3 O Sistema Nacional de Cultura – SNC e Plano Nacional de Cultura – PNC

A ideia de uma gestão sistêmica para a cultura, como visto, não é nova, durante o governo militar já buscava uma gestão em escala nacional, porém, as premissas do sistema, que foi efetivamente posto em construção pela gestão do Ministro Gilberto Gil, são bem diferentes daquelas previstas pelo governo pós golpe de 1964. Previsto no programa de governo do então candidato Lula, o *Imaginação a Serviço do Brasil* (Fundação Perseu Abramo, 2002) descrevia a proposta de “Sistema Nacional de Políticas Culturais” a fim de garantir a “efetivação de políticas públicas de cultura de forma integrada e democrática” e participativa.

O SNC é um modelo de gestão descentralizada com coordenação do governo central e de colaboração intergovernamental na realização das políticas culturais a partir dos pressupostos da Constituição de 1988 que resultaram no Sistema Nacional de Saúde – SUS e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A participação social tem como uma das funções a elaboração do plano de cultura no controle da sua aplicação e contínua atualização. Assim, o SNC, a exemplo do SUS e SUAS, está fundado em três pilares: i. descentralização da gestão e do financiamento; ii. Planificação, com metas e diretrizes de longo prazo; iii. participação da sociedade por meio de conferências e conselhos.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) é um instrumento de gestão compartilhada de políticas públicas de cultura entre os entes federados e a sociedade civil. Seu principal objetivo é fortalecer as políticas culturais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de institucionalização e ampliação da participação social para promover desenvolvimento – humano, social e econômico – com pleno exercício dos direitos culturais e amplo acesso a bens e serviços culturais (Ministério da Cultura, 2013).

O Sistema Nacional de Cultura foi inserido na Constituição no dia 12 de setembro de 2012, com a PEC nº 71/2012, que incluiu o SNC no Título VII - Da Ordem Social, Capítulo III – Da Educação, Cultura e do Desporto, Seção II - Da Cultura, artigo 216-A, *in verbis*:

Art. 216-A O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

As diretrizes do SNC são: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e

privados atuantes na área cultural; integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; complementaridade nos papéis dos agentes culturais; transversalidade das políticas culturais; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; transparência e compartilhamento das informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Vê-se que as diretrizes unem aspectos da organização do modelo de gestão sistêmica e descentralizada, reafirmam a autonomia e cooperação com dimensões das políticas culturais propriamente dita quanto ao fomento, difusão e circulação assumindo o caráter de universalização do acesso.

O Sistema Nacional de Cultura está estruturado com as seguintes instâncias que se repetem de forma praticamente simétrica nas respectivas esferas da federação, abaixo, a título exemplificativo, apresentamos o conjunto de instâncias que os Estados devem implementar para que o sistema se realize plenamente:

**Figura 1 - Instâncias do Sistema Estadual de Cultura**



**Fonte:** Imagem retirada da publicação Estruturação, Institucionalização e Implementação: Sistema Nacional de Cultura. Ministério da Cultura, 2011, p. 45.

Quanto às estruturas da operacionalização do SNC, incorporou-se a ideia das comissões intergestores do SUS e SUAS, ou seja, o modelo de descentralização, embora coordenado pelo Ministério da Cultura, propõe-se a ser uma estrutura mais horizontal com a criação de um de espaço de pactuação das decisões sobre as políticas e aplicação dos recursos. Os espaços de participação social (conselhos e conferência) são estruturas importantes na organização do sistema. Chama a atenção a necessidade de que os municípios, independente do seu tamanho, precisarão implementar as mesmas estruturas que os Estados a exceção da Comissão intergerstores. Retornar-se-á a discutir essa imposição no capítulo 3, com a análise do custo excessivo para os municípios no modelo proposto.

O artigo 216-A ainda prevê a necessidade de elaborar uma lei para regulamentação e articulação com os demais sistemas nacionais e com as demais políticas setoriais do governo, lei está ainda não elaborada.

O processo de implementação do SNC inicia-se em 2003 com a reforma administrativa do Ministério da Cultura e a criação da Secretaria de Articulação Institucional – SAI, cujo o primeiro Secretário foi o historiador e antropólogo Márcio Meira que tem como missão principal a construção do SNC. No mesmo ano é apresentado a PEC nº 150, que propõe a vinculação orçamentária para a União, Estados e Municípios para o desenvolvimento cultural. Esta PEC foi anexada à PEC nº 421/2014, que teve a admissibilidade aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados no dia 26 de maio de 2015.

Em 2005, importantes etapas são conquistadas no processo de implementação do SNC e do PNC. É apresentada no Congresso Nacional a PEC nº 416, que institui o SNC, e são realizadas as Conferências Estaduais, Municipais e I Conferência Nacional de Cultura em que a implementação do SNC é definida como prioridade. Foi aprovada pelo Congresso Nacional a PEC nº 48, que institui o Plano Nacional de Cultura, e é publicado o Decreto nº 5.520, que cria o Sistema Federal de Cultura e do Conselho Nacional de Política Cultural. Este decreto organiza o CNPC e a estrutura dos órgãos federais de cultura, o Ministério da Cultura e suas vinculadas. Entre 2005 e 2006, são assinados os protocolos de adesão ao SNC por 21 estados e 1.967 municípios.

A adesão ao SNC pode ser feita por meio sítio eletrônico [www.snc.cultura.gov.br](http://www.snc.cultura.gov.br) em um processo todo informatizado. A adesão conforma-se em uma carta de intenções e na assinatura do termo denominado *Acordo de Cooperação Federativa para o Desenvolvimento do SNC*, que estabelece as responsabilidades dos entes federados na criação dos mecanismos

necessários para a operação do Sistema. O Acordo prevê como incumbência dos Estados (são reproduzidas as mesmas exigências para os municípios):

- a) Criar, coordenar e desenvolver o Sistema Estadual de Cultura – SEC;
- b) Integrar-se ao Sistema Nacional de Cultura;
- c) Criar condições de natureza legal, administrativa, participativa e orçamentária para sua integração ao Sistema Nacional de Cultura;
- d) Criar e implementar a Comissão Intergestores Bipartite para operacionalização do Sistema Estadual de Cultura;
- e) Apoiar a criação, a implementação e o desenvolvimento dos Sistemas Municipais de Cultura;
- f) Elaborar, em conjunto com a sociedade, institucionalizar e implementar o Plano Estadual de Cultura;
- g) Criar e implantar ou reestruturar o Conselho Estadual de Política Cultural, garantindo o funcionamento e a composição de, no mínimo, 50% de representantes da Sociedade Civil, eleitos democraticamente;
- h) Fomentar a participação social por meio da criação de Fóruns Estaduais de Cultura.
- i) Criar e implantar, manter ou reestruturar o Sistema Estadual de Financiamento à Cultura, em especial o Fundo Estadual de Cultura, garantindo recursos para o seu funcionamento;
- j) Apoiar a realização das Conferências Municipais de Cultura e realizar as Conferências Estaduais de Cultura, previamente às Conferências Nacionais, seguindo o calendário estabelecido pelo Ministério da Cultura;
- k) Apoiar a realização e participar das Conferências Nacionais de Cultura;
- l) Compartilhar recursos para a execução de programas, de projetos e de ações culturais no âmbito do SNC;
- m) Compartilhar informações por meio do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais disponibilizado pela União;
- n) Criar e implementar o Programa Estadual de Formação na Área da Cultura, articulado com o Programa Nacional de Formação na Área da Cultura;
- o) Implantar e regulamentar as normas específicas locais dos sistemas setoriais de cultura;
- p) Promover a integração com Municípios e a União, para a promoção de metas culturais conjuntas, inclusive por meio de consórcios públicos.

Até aqui, não há efetivamente nenhuma responsabilidade do ente que implique em penalidades ou sanções caso não sejam cumpridos os compromissos assumidos pelo Acordo. Neste instrumento, verifica-se, também, que não há nenhuma atribuição quanto à prestação de serviços culturais propriamente dito, e, sim, compromissos quanto à criação dos mecanismos para a gestão do Sistema. Por sua vez, a incumbência do Ministério da Cultura, da mesma forma, trata de questões administrativas. Tampouco, está definido se haverá, e quais os recursos envolvidos na operacionalização do sistema.

Dados atualizados em 13/04/2016 no sítio eletrônico do SNC, informam que os 27 estados e 2.213, ou 37%, do total dos municípios brasileiros assinaram o Acordo de Cooperação. No entanto, não há dados de quais efetivamente constituíram os mecanismos previstos, uma vez que não é obrigatório ou vinculado à adesão a efetiva criação dos mecanismos exigidos: i. órgão de gestão da cultura; ii. fundo para gerir os recursos e; iii. conselho para a participação da sociedade.

Os programas, projetos e ações, segundo o texto do termo de Acordo, serão formalizados em “instrumentos específicos”. De certa maneira, posterga-se a definição das responsabilidades dos envolvidos no SNC quanto as suas responsabilidades. Os programas e projetos devem estar contidos nos respectivos Planos de Cultura, uma obrigação para os partícipes. Porém, não há delimitação de escopo destes programas e projetos entre os entes. Tampouco, está descrito como será financiado e quais regras serão aplicadas para a transferências de recursos.

A partir das determinantes para a descentralização, observamos dois problemas no processo de adesão à proposta do SNC: i. Ausência na definição da repartição das atribuições entre os entes federados e; ii. Ausência de incentivos claramente definidos ao assumir tais atribuições.

## **2.4 O Plano Nacional de Cultura**

O processo de constituição de um plano plurianual de diretrizes para as políticas públicas de cultura do país tem início no governo autoritário do golpe de 1964. A participação social e os objetivos são, por óbvio, bastante distantes, mas não pode ser ignorado o surgimento da ideia de gestão planejada daquele período. O primeiro intento foi o documento *Diretrizes para a Operacionalização da Política Cultural*, realizado durante a gestão de Aloísio Magalhães, então Secretário do Ministério da Educação e Cultura. O atual PNC tem como marco inicial a aprovação da PEC nº 48 em julho de 2005, que inclui no artigo 215 a previsão constitucional de um plano plurianual. Em março de 2006, é apresentado o Projeto de Lei nº 6.835, que propõe a aprovação do PNC.

O PNC foi elaborado com a participação do Conselho Nacional de Política Cultural e Seminários realizados em todos os Estados e Distrito Federal entre 2007 e 2008. Entre 2009 e 2010, ocorre a II Conferência Nacional de Cultura, antecedida de Conferências de Cultura em 3.216 Municípios, nos 26 Estados e no Distrito Federal, cuja prioridade maior foi a aprovação do SNC pelo Congresso Nacional. No dia 2 de dezembro de 2010, o Presidente Lula sanciona a Lei nº 12.343, que institui o Plano Nacional de Cultura.

O PNC possui um conjunto de 275 ações, divididas em 36 estratégias e 53 metas prioritárias e duração de 10 anos. Baseia-se em três dimensões que nortearam todas as políticas desse período: i. a cultura como expressão simbólica, ii. como direito à cidadania e, iii. como potencial para o desenvolvimento econômico. Este maciço conjunto de ações demonstram falta a dificuldade de se estabelecer “foco e prioridades para as políticas culturais

no Brasil” (Rubim, 2008, p. 62). E, ainda assim, existem questões centrais com pouca atenção e temas ausentes importantes para o projeto de constituir um sistema nacional de gestão das políticas públicas de cultura. Dá pouca atenção ao SNC com apenas 5 citações nas 85 páginas do documento. A questão da mídia e sua relação com a cultura e a diversidade e as políticas periféricas não foram motivos de metas do PNC (Rubim, 2008, p. 63).

Uma diretriz para estruturar a formação em cultura em particular, naqueles voltados para os “organizadores da cultura: formuladores e realizadores de políticas culturais, gestores, produtores, programadores, mediadores e animadores culturais” (Rubim, 2008, p. 64) não aparece nas propostas. Essa categoria, como será analisado na parte final deste trabalho, é preponderante para o sucesso da implantação da descentralização das políticas culturais. O PNC possui citações quanto à formação artística, gestão cultural, crítica entre outras, porém, o documento não consegue apresentar uma proposta sistemática e estruturada para a formação seja artística quanto para a gestão cultural no nível de escala necessário para uma política nacionalmente descentralizada.

Existem apenas 3 metas<sup>4</sup> que tratam efetivamente da descentralização da política cultural, o que efetivamente é muito pouco para apontar o caminho que deve seguir um sistema de descentralização nascente.

Além destas, existem metas que geram impactos financeiros e administrativos para as unidades subnacionais<sup>5</sup>. Existem metas em que é informado que os recursos para sua realização serão do governo federal, como a Meta 24 (60% dos municípios de cada macrorregião do país com produção e circulação de espetáculos e atividades artísticas e

---

<sup>4</sup> Eis os textos das metas mencionadas: “Meta 1) Sistema Nacional de Cultura institucionalizado e implementado, com 100% das Unidades da Federação (UF) e 60% dos municípios com sistemas de cultura institucionalizados e implementados”; “Meta 2) 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios atualizando o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC)”; e, “Meta 5) Sistema Nacional de Patrimônio Cultural implantado, com 100% das Unidades da Federação e 60% dos municípios com legislação e política de patrimônio aprovadas”.

<sup>5</sup> Eis os textos das metas mencionadas: “Meta 22) Aumento em 30% no número de municípios brasileiros com grupos em atividade nas áreas de teatro, dança, circo, música, artes visuais, literatura e artesanato; Meta 30) 37% dos municípios brasileiros com cineclube”; “Meta 31) Municípios brasileiros com algum tipo de instituição ou equipamento cultural, entre museu, teatro ou sala de espetáculo, arquivo público ou centro de documentação, cinema e centro cultural, na seguinte distribuição: 35% dos municípios com até 10 mil habitantes com pelo menos um tipo; 20% dos municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes com pelo menos dois tipos; 20% dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes com pelo menos três tipos; 55% dos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes com pelo menos três tipos; 60% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos; 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes com pelo menos quatro tipos”; “Meta 32) 100% dos municípios brasileiros com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento”; “Meta 37), 100% das Unidades da Federação e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, com secretarias de cultura exclusivas instaladas”; e, “Meta 43) 100% das Unidades da Federação (UF) com um núcleo de produção digital audiovisual e um núcleo de arte tecnológica e inovação”.

culturais fomentados com **recursos públicos federais**) (grifos acrescentados), ou seja, conclui-se que as metas que tratam da estrutura dos estados e municípios serão providas por cada unidade subnacional.

O PNC, dessa forma, cria atribuições aos estados e municípios com custos financeiros e administrativos, porém, não há a repartição de competências e, tampouco, há regras de incentivo para o cumprimento das metas.

### 3 POLÍTICAS CULTURAIS PARA QUEM?

Uma questão que parece pouco discutida pelos gestores e estudiosos das políticas culturais é uma análise dos resultados das políticas culturais: a *quem* serve as políticas culturais? Trata-se de um debate polêmico que, embora tangiverso ao problema central deste trabalho, precisa ser abordado, uma vez que dialoga com o cálculo que os governos das unidades subnacionais vão fazer de custo benefício político ao assumir as novas atribuições.

A questão que apresento para o debate é que as políticas culturais estariam demasiadamente voltadas para atender às necessidades da produção, difusão, promoção e formação dos agentes culturais, e não para as necessidades da população (Ponte *apud* Ribó, p. 21).

No processo de construção das políticas culturais e, principalmente, das políticas de fomento à cultura, há um conflito recorrente entre a alta dependência do setor cultural no financiamento das atividades artísticas e a legitimidade dos governos ao estabelecer as prioridades e objetivos dessas ações (Ponte, 2010, p. 43). Os governos são, por vezes, acusados de “dirigismo cultural” (Arantes, 2003) quando seus objetivos parecem ligados há aspectos ideológicos ou, mesmo, uma desconfiança calcada no insulamento burocrático ou numa dimensão da governamentalidade de Michel Foucault.

Não obstante, há uma tendência gera de delegar toda essa responsabilidade em um Estado (em um sentido mais amplo, que inclui os distintos níveis da administração) sem acompanhar a infinita reivindicação de direitos com uma assunção de deveres cívicos e coletivos. Essa desresponsabilização, essa delegação, tem como consequência que se estabeleça com o Estado uma paradójica relação de alta dependência e alta desconfiança: esperamos tudo sem nenhuma esperança. [tradução livre do autor - Ponte *apud* Ribó, 2000, p. 21].<sup>6</sup>

A questão é que as estruturas político-culturais estão voltadas para as demandas e o diálogo com seus demandantes, os artistas e fazedores culturais. Há pouco, ou nenhum, espaço para que o público em geral se manifeste quanto aos destinos das políticas e dos recursos. Um exemplo disso é que os Conselhos de Cultura pelo país, órgão que, em tese, deve ser o espaço de pactuação e participação da sociedade na decisão sobre as políticas culturais, os representantes da sociedade são sempre representantes das linguagens artísticas.

---

<sup>6</sup> Texto original: “No obstante, hay una tendencia general a delegar toda esa responsabilidad en el Estado (en su sentido más amplio, que incluye los distintos niveles de la Administración) sin acompañar la infinita reivindicación de derechos con una asunción de deberes cívicos y colectivos. Esta desresponsabilización, esta delegación, tiene como consecuencia que se establezca con el Estado una paradójica relación de alta dependencia y alta desconfianza: lo esperamos todo sin ninguna esperanza”.



Ou seja, os Conselhos de Cultura tornam-se espaço de representação de grupos de interesse que, embora legítimos, não representam os interesses do conjunto da sociedade.

Pode-se dizer, portanto, que ao longo dos séculos XIX e XX o Estado brasileiro definiu para a sociedade o que reconhece como cultura, instituiu-a legalmente e organizou em torno dela uma complexa e variada máquina administrativa. Nesse processo, criou uma burocracia interessada na reprodução desse aparato e, por várias políticas, solidarizou artistas e intelectuais com os parâmetros que adotou para essa atividade pública. Burocratas e intelectuais gravitando em redor dos recursos públicos constituíram o “povo da cultura” (por oposição à “cultura do povo” – essa só existente nos tratados de folclore ou no remoto sertão, onde o Estado ainda hoje pouco chega) [Dória, 2001, p. 87].

Parece que as políticas culturais alcançam a população por acidente. É certo que não há como fazer políticas culturais sem os fazedores de cultura, mas a decisão do que fazer, onde fazer e para quem, deve estar baseada no interesse público. Esse *modus operandi*, em certa medida contribui para a ausência da população na reivindicação de mais recursos para as políticas culturais ou mesmo na existência ou manutenção dos órgãos governamentais destinados, exclusivamente, ao setor cultural, que, em geral, são os primeiros a serem extintos nas reformas e ajustes administrativos para a redução dos gastos públicos.

Uma teoria que nos ajuda a entender a relação de dependência e legitimação entre o estado e os agentes culturais é o conceito de agente-principal. Essa teoria explora a relação contratual entre o principal, aquele que contrata, e o agente, aquele que presta o serviço.

Há uma relação assimétrica entre eles no estabelecimento do contrato, já que o principal não possui todas as informações sobre a prestação dos serviços, sua exata precificação e eficácia quanto aos resultados alcançados na execução do contrato.

A teoria do agente-principal analisa a busca da maximização dos lucros do agente e na busca, do principal, em elaborar contratos capazes de induzir o agente a realizar os resultados desejados com menor custo e maior eficiência. A partir deste objetivo, o principal deve elaborar um combinado de regras que gerem incentivos para que o agente realize os resultados esperados (Nogueira, 2007).

Os objetivos dos artistas ao realizarem seus projetos podem não estar ligados diretamente a recompensas financeiras, mas em resultados estéticos ou na exposição a um desejado público específico que, em certa medida, poderá promover resultados econômicos mesmo que indiretos. O Estado, por sua vez, está interessado em alcançar um público alijado dos serviços culturais, em vulnerabilidade social, por exemplo, em que a exposição não seja a desejada pelo artista.

Um exemplo de reação quanto aos objetivos do principal na contratação dos agentes culturais está expressa nas palavras de notórios cineastas sobre as regras estabelecidas por empresas para o apoio de projetos via incentivo fiscal da Lei do Audiovisual. A empresa Furnas estabeleceu a necessidade de contrapartidas sociais para os patrocínios de filmes, como segue:

as contrapartidas sociais devem ser de âmbito compensatório, como permitir acesso gratuito ou a preços populares para o público-alvo prioritário -jovens de comunidades de baixa renda, portadores de deficiência física, portadores de doenças crônicas graves, idosos, estudantes de escolas públicas [Arantes, 2003].

Os cineastas reagiram com a afirmação de que se tratava de “dirigismo cultural” e que estes eram apenas “produtores”, e não “difusores culturais”. Neste caso as empresas optaram por regras condicionantes, e não incentivos, o que pode ter gerado a reação negativa por parte dos cineastas em questão. De qualquer maneira, fica demonstrado neste episódio ilustrativo o interesse conflitante entre o principal e o agente. Este debate tem permeado as políticas de fomento dos últimos anos, que têm utilizado o mecanismo do edital público para selecionar projetos culturais. Os editais têm estabelecido regras de democratização de acesso e contrapartidas sociais que, muitas vezes, confrontam os interesses dos agentes culturais. As contrapartidas são motivo de grandes contestações por parte dos artistas que defendem que a obra artística é a contrapartida em si mesma (Arantes, 2003).

Outro aspecto que a política pública de cultura deve enfrentar é o debate do desenvolvimento das representações simbólicas (Teixeira Coelho, 2004, p. 293) e, para isso, não pode-se furtar ao debate sobre qualidade (Dória, 2001). Se o Estado não produz cultura e estabelece uma relação principal-agente no fomento às artes, o interesse público também é formado pela necessidade da garantia da qualidade do serviço e bem que deve ser oferecido, e não apenas ao grau de acesso que ele é prestado. No entanto, este debate não é pacífico.

As ideologias estéticas caminharam tanto na idéia de que a arte é inefável e que a graça do artista é soberana em definir o que pode ou não cair sob tal conceito, que aos críticos quase nada sobrou a não ser um trabalho subsidiário de comentadores. É uma postura tão comprometida com expectativas de brilho pessoal (e, às vezes, de ganho econômico) e com demandas de decifração quanto às obras, cujas qualidades a crítica em tese deveria assinalar e ajudar a serem compreendidas [Dória, 2001].

O fim da crítica de arte no Brasil é um triste fato (Dória, 2001), assim como os limites impostos ao estado na análise de projetos culturais. Mesmo que este seja feito por pareceristas externos. Recentemente o Tribunal de Contas da União entrou na ceara do debate do interesse público para a aprovação de projetos culturais por meio do incentivo fiscal da Lei Rouanet. O acórdão nº 191/2016 determina que o MinC não autorize o apoio para projetos com potencial de lucro por falta de interesse público, uma vez que tais projetos teriam a capacidade de

arregimentar recursos com patrocínio direto sem a necessidade da renúncia fiscal, ou seja, sem recursos públicos. Embora controverso, a decisão do TCU avança no sentido de autorizar o MinC a discutir o interesse público na seleção de projetos, posto que a Lei Rouanet, em seu artigo 22, veda a análise subjetiva dos projetos, que deve se ater, somente, a analisar se o projeto é efetivamente cultural, se possui viabilidade técnica e orçamentária, se o proponente realiza atividade cultural e tem capacidade para a sua realização. Ou seja, apenas aspectos técnicos, e não de mérito cultural.

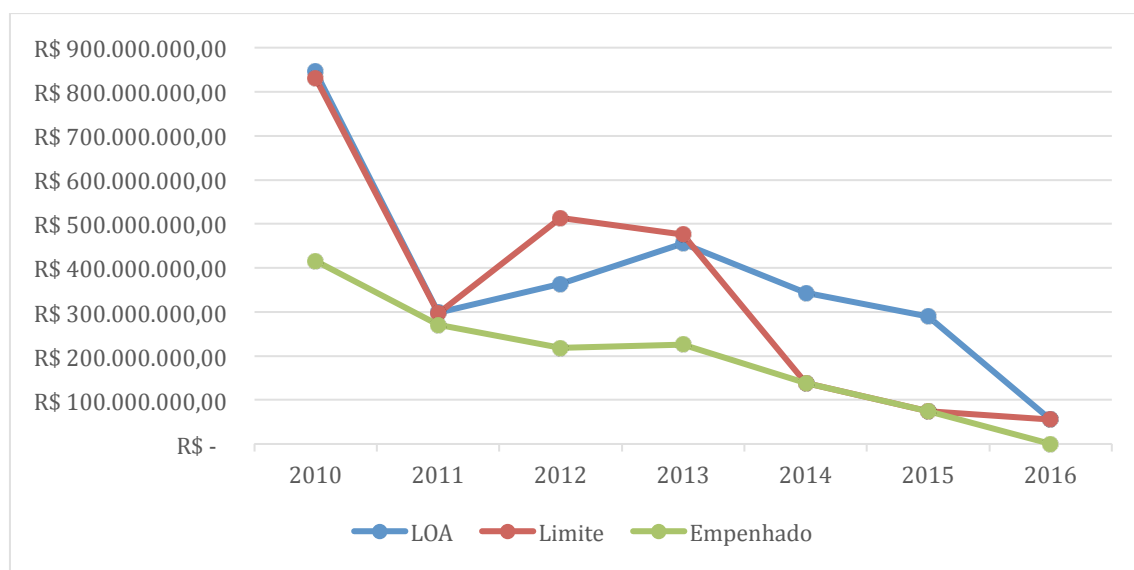
Portanto, parece que equacionar a quem devem ser destinadas as políticas culturais é algo para que todos os níveis da federação devem se voltar para contribuir na consolidação do processo de descentralização. Enquanto apenas artistas reivindicarem recursos e a manutenção do Ministério da Cultura há um problema claro na execução das políticas culturais. Assim como o Ministério da Educação não vive para os professores e o Ministério da Saúde não existe por causa dos médicos, o Ministério da Cultura deve existir porque é importante para população brasileira.

### **3.1 O Sistema de Financiamento à Cultura**

O sistema de financiamento à cultura no governo federal está ancorado no Programa Nacional de Apoio à Cultura instituído pela Lei Rouanet que criou os três mecanismos de fomento (i. incentivo fiscal; ii. FNC e; iii. Ficart), no entanto, houve fortíssima prevalência da renúncia fiscal. Em 2015, o valor captado, ou seja, efetivamente utilizado pelo incentivo fiscal, foi próximo de 1,3 bilhões de reais, enquanto que o valor empenhado pelo FNC foi 88 milhões de reais. Cada mecanismo destina-se a um perfil diferente de projeto cultural como veremos a seguir:

Em linhas gerais, verificam-se as seguintes regras: atividades culturais constitucionalmente definidas como importantes para formação da identidade e da diversidade cultural brasileira, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional da Cultura; atividades culturais com possibilidade de auto-sustentabilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico [Cunha Filho apud Muylaert, 1993, p. 53]

O problema é que os valores do FNC tem decrescido nos últimos anos e cresce a expectativa que o mecenato venha a cumprir um papel de fomento que não é próprio do seu modelo. A pressão cresce na medida que os recursos destinados ao FNC descessem, conforme pode ser percebido no gráfico abaixo.

**Gráfico 1 - Histórico Orçamentário do FNC**

**Fonte:** elaborado pelo autor

Estão presentes neste gráfico os valores previstos na Lei Orçamentária – LOA, no Limite Orçamentário estabelecido pelo contingenciamento e o Empenho orçamentário. Observa-se uma queda vertiginosa e constante a partir de 2010, ano de maior valor da história do FNC. Considerado o limite orçamentário, que trata do recurso efetivamente disponibilizado, em 2010, o FNC contou com R\$ 831.836.100,00 e empenhou praticamente a metade do valor, R\$416.251.239,47. Em 2015, o valor foi de apenas R\$ 74.000.000,00, ou seja, cerca de 91% a menos.

O FNC é um fundo contábil sem personalidade jurídica própria destinado ao apoio financeiro de projetos culturais a fundo perdido e reembolsável, embora essa segunda modalidade não tenha sido implementada até o momento. Sua principal fonte de recursos é a Loteria Federal. No entanto, como visto, seus recursos têm sido repetidamente contingenciados. Além disso, o limite orçamentário do MinC é composto conjuntamente ao do FNC e, assim, a disponibilidade orçamentária do Fundo é uma determinação política e administrativa interna ao Ministério.

A decisão da aplicação dos recursos do FNC para o financiamento das políticas passa por uma comissão formada pelo Sistema MinC e a decisão final de quais iniciativas receberão as verbas é do Ministro. Não há, assim, participação da sociedade. O perfil da política de

fomento com os recursos do FNC varia constantemente a cada ano ao sabor do Ministro de plantão e as contingências orçamentárias. O Fundo acaba executado como linha auxiliar de sustentação do orçamento direto do Ministério e financia, por exemplo, obras de manutenção dos próprios do MinC.

O Ficart (Fundo de Investimento Cultural e Artístico) é o mecanismo que, em tese, foi constituído para financiar projetos com alto potencial comercial. Ele funciona como um fundo em forma de condomínio, sem personalidade jurídica, o que caracteriza comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos artísticos e culturais<sup>7</sup>. Compete à Comissão de Valores Mobiliários, ouvido o Ministério da Cultura, disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos Ficart's, observadas disposições da Lei nº 8.313/91 e as normas gerais aplicáveis aos fundos de investimento.

Os produtores interessados em constituir um Ficart para o seu projeto ou conjunto de projetos devem procurar uma instituição financeira para que possa disponibilizar as quotas no mercado financeiro. O Ficart também conta com incentivos fiscais. O primeiro deles é a isenção do Imposto sobre operações de Crédito, Câmbio e Seguro, assim como do Imposto sobre Proventos de Qualquer Natureza para os rendimentos e ganhos de capital resultados do investimento no Ficart. As pessoas jurídicas tributadas sobre o lucro real ficam isentas do Imposto de Renda sobre os ganhos de capital.

As pessoas físicas e demais pessoas jurídicas sujeitam-se à incidência do Imposto sobre a Renda na fonte à alíquota de vinte cinco por cento. O fato é que até hoje não há registros de que algum Ficart tenha sido constituído. Parece não haver interesse da indústria cultural de se utilizar dessa modalidade e, tampouco, tem-se notícia de uma ação de promoção do Ministério da Cultura para que esse mecanismo se efetive.

Por sua vez, o mecenato tem concentrado os recursos destinados ao fomento das atividades culturais e artísticas de modo indireto, uma vez que a decisão de qual projeto efetivamente irá receber os recursos é da empresa patrocinadora, o Ministério da Cultura apenas analisa questões técnicas. Trata-se de uma decisão privada de aplicação dos recursos públicos. O mecanismo gerou grandes distorções de concentração regional e de linguagem

---

<sup>7</sup> Lei nº 8.313/91, “art. 9º [...].I - a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas; II - a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres; III - a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural; IV - construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos; V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura”.

artística própria do modelo concentrador capitalista. Toda a captação das regiões norte e nordeste de 1991 (quando foi criada a Lei) até 2015 - R\$ 945.229.086,87 - é equivalente ao que a região sudeste captou apenas em 2015, R\$ 941.437.496,92.

Neste cenário parece difícil acreditar que o Ministério possuirá fôlego para empreender uma transferência de recursos para viabilizar a descentralização das políticas culturais. O FNC deveria ser responsável por prover os recursos para uma transferência aos fundos estaduais e municipais, o que, na atual conjuntura, não seria viável.

No entanto, aposta-se na aprovação da PEC nº 421/2014 que prevê a vinculação orçamentária de 2% das receitas de impostos da União, 1,5% dos Estados e 1% dos municípios para irrigar o Sistema e viabilizar a descentralização. A PEC nº 421 foi anexada a PEC nº 150 de 2003 que historicamente carregou as esperanças de maiores recursos para o Sistema Nacional de Cultura. A PEC nº 421 inclui a preservação do patrimônio cultural e a produção e difusão da cultura brasileira nas vinculações obrigatórias ao lado da saúde e da educação. Além da vinculação, a União deverá transferir os recursos vinculados em 20% para os estados e 30% para os municípios, cujos critérios para o rateio deverão ser definidos por lei complementar.

A PEC nº 421 teve sua admissibilidade aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, aprovada em maio de 2016. Esse é o primeiro passo para a aprovação da emenda. No entanto, o momento econômico e político parecem ser radicalmente opostos à proposta de emenda, uma vez que há franca aversão às receitas vinculadas e à crise fiscal que enfrentam todos os entes federativos brasileiros. Parece pouco crível que, neste momento, tere-se-á uma proposta de vinculação de receitas aprovada pelo Congresso Nacional. Portanto, não são alvissareiras as perspectivas orçamentárias para viabilizar a descentralização no curto prazo, com franca redução de limites orçamentários do FNC e do orçamento direto e momento conjuntural contrário à PEC que viabilizaria a vinculação de receitas.

### **3.2 As variáveis determinantes da descentralização e processo do SNC**

O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil não ocorreu de forma fluída a partir das novas regras de relações intergovernamentais promovidas pela Constituição de 1988 como se esperava. Seja por falta de determinação constitucional clara, seja na ausência de definição de atribuições, seja por falta de iniciativa do governo federal, as políticas sociais só ganharam parceiros nas unidades subnacionais a partir de uma ação

deliberada do governo central em transferir para as unidades menores tarefas e mais recursos ao logo dos anos 90.

Essas políticas descentralizadas não tiveram uma adesão e uma efetividade em sua execução de forma homogênea e, a partir desse estudo dos graus e determinantes da descentralização, queremos utilizar este conjunto de variáveis para analisar os dados da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE nos Estados e Municípios brasileiros sobre a institucionalidade do setor cultural (IBGE, 2015) para, assim, observar o atual estágio da implantação do Sistema Nacional de Cultura.

Uma forma de realizar a análise das variáveis é dividir o conjunto de determinantes em fatores estruturais, institucionais e de ação política que, segundo a conclusão da pesquisa utilizada no trabalho, não são capazes, de forma independente, de determinar o grau de alcance da descentralização (Arretche, 2000, pp. 21-70).

Os fatores estruturais dizem respeito à “capacidade de gasto ou de sua capacitação político-administrativa” dos estados e municípios de assumirem a gestão das políticas e programas sociais transferidos (Arretche, 2000, p. 28).

Uma variável deste fator é a da *base econômica* do ente federado, ou seja, a base fiscal na qual haverá a taxação. Em tese, quanto mais rico for o ente federado maior será a sua capacidade de gasto e maior será o sucesso da ação de descentralização. Considerando que a PEC no. 421 que prevê a vinculação da receita corrente líquida dos estados e municípios para prover os recursos necessários para os respectivos sistemas, quanto mais rico for o ente, maior serão os recursos para as políticas culturais. Neste sentido, haveria um aprofundamento das desigualdades entre regiões o que manteria a possibilidade de barganha federativa. Porém, os critérios de transferência de recursos do Fundo Nacional de Cultura previstos, tanto na PEC, quanto no Procultura, buscam equalizar as diferenças regionais no aspecto econômico e mitigar, assim, as diferenças regionais. Portanto, considerando a efetivação da vinculação, essa variável não terá impacto relevante na descentralização. Esses instrumentos de vinculação, como visto, no entanto, não estão garantidos, pelo contrário, a atual conjuntura política e econômica não são promissoras quanto à ideia de vinculação. Além disso, os recursos serão operacionalizados por transferência do fundo nacional para os fundos estaduais e municipais que deverão ser constituídos especificamente para este fim. A capacidade do gasto governamental também depende da capacidade administrativa dos gestores na formulação das políticas e na execução dos recursos. Assim, necessitamos analisar outra

variável relevante neste conjunto de vetores: a capacidade político-administrativa dos estados e municípios.

Aqui precisamos fazer um destaque. Há uma grave falta na formalização da carreira dos gestores de políticas culturais, “A ausência de profissionais envolvidos na organização - estatal e privada – da cultura no Brasil é uma das realidades mais emblemáticas das políticas culturais no país” (Rubim, 2008, p. 65). Trata-se de um elemento fundamental para a consolidação do SNC. A formação dos gestores culturais ainda dá-se de forma fragmentada e desestruturada academicamente.

Para fazer frente a essa falta, os estados e municípios têm investido na capacitação dos seus servidores, como será visto. Em 24 unidades da federação, a gestão estadual ofereceu cursos de capacitação para servidores e gestores públicos de cultura<sup>8</sup>; em 22 cursos de elaboração e gestão de projetos e em 16 UF, foram disponibilizados cursos de gestão cultural (IBGE, 2015, p. 31).

Nos municípios, houve menos investimento em capacitações na área cultural, pois apenas 36,4% dos municípios realizaram em algum momento cursos, dos quais, 23,9% foram realizados nos 12 meses anteriores à pesquisa (IBGE, 2015, p. 35). Nos estados, o total de pessoal ocupado na administração direta e indireta na área de cultura representa 0,4% dos servidores estaduais e 1% dos servidores municipais (IBGE, 2015, pp. 30-31).

A utilização das ferramentas informatizadas para a melhoria da gestão é um elemento indicador da capacidade de gestão das políticas que interessam ser utilizadas já que o Sistema de Cultura necessita implantar, também, um Sistema de Informação e Indicadores Culturais para acompanhar, monitorar as políticas e prestar contas dos recursos repassados.

Nos estados, 18 UFs utilizavam, em 2014, sistemas informatizados para a política cultural, dos quais 13 delas voltadas para a gestão dos projetos culturais solicitantes de apoio financeiro. Outra funcionalidade ligada ao fomento, são os sistemas de acompanhamento na execução dos projetos presentes em 12 estados. A terceira funcionalidade, presente em 11 UFs, refere-se ao cadastramento de agentes culturais e objetos culturais (IBGE, 2015, pp. 31-34). Essas funcionalidades ligadas à gestão das políticas de fomento são essenciais para o desenvolvimento do sistema de indicadores.

---

<sup>8</sup> Sobre a questão: “As mesmas Unidades da Federação responderam que realizam os cursos normalmente e que realizaram pelo menos um deles nos últimos 12 meses” (IBGE, 2015, p. 37)



Nos municípios brasileiros, apenas 13,1% utilizavam sistemas informatizados ligados à gestão cultural. Os sistemas existentes têm as mesmas características dos estados, ou seja, sistemas para operacionalizar o apoio governamental no cadastramento de projetos, acompanhamento e execução, além do cadastro de agentes culturais (IBGE, 2015, p. 33). Vê-se que há uma grande defasagem nesse quesito. Além dos aspectos técnicos e de capacidade de gestão, os sistemas informatizados favorecem a transparência na execução dos recursos além de gerarem informações estruturadas para a definição e ajustes nas políticas públicas.

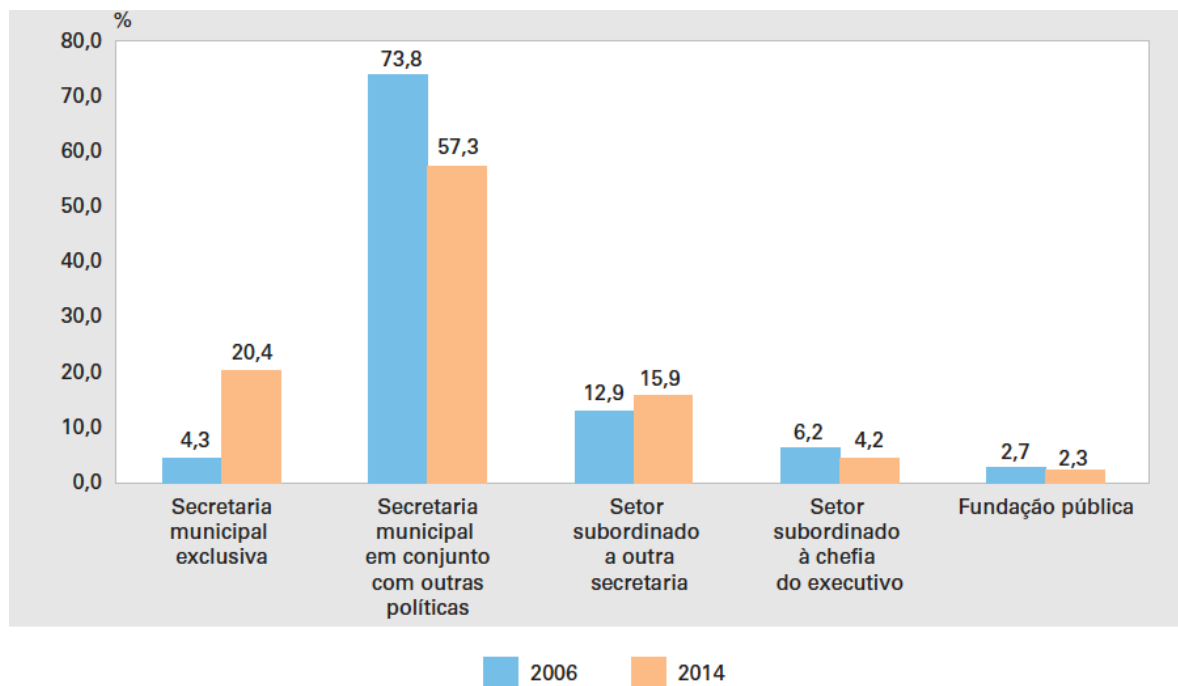
Podemos concluir que, no quesito capacidade de gestão, os municípios estão em defasagem considerável, o que dificulta uma administração moderna e ágil.

A existência de órgão gestor de cultura nos estados e municípios é um elemento fundamental para a viabilidade da capacidade político-administrativa e uma exigência do Ministério da Cultura para a existência dos sistemas culturais. Em 2014, 21 estados possuíam secretarias exclusivas para a gestão cultural e, como órgão da administração indireta, mais especificamente, como fundação, são 4, em um total de 25 Unidades com órgãos destinados apenas para as políticas públicas de cultura. Os Estados de Santa Catarina e Rondônia possuíam secretarias com outras políticas como turismo, esporte e lazer. Em relação aos municípios, em 2014, 3.014 cidades possuíam secretarias onde a cultura estava presente em conjunto com outras políticas. Possuíam secretarias exclusivas 1.073 municípios, além de 220 onde a cultura estava vinculadas diretamente ao chefe do Executivo (IBGE, 2015, pp. 25-27).

Os documentos do MinC não são específicos quanto a exigência de que o órgão gestor seja exclusivo para o setor cultural a fim da validade dos sistemas de cultura. Entendemos, que pela complexidade da operação do sistema, ao menos os Estados deveriam manter um órgão exclusivo.

Em relação aos dados levantados pela primeira MUNIC (pesquisa realizada pelo IBGE nos municípios brasileiros) com o Suplemento de Cultura em 2006, houve um declínio nos municípios brasileiros que informaram possuir alguma estrutura em 2014. No entanto, houve um significativo crescimento de secretarias exclusivas com um salto de 4,3% (236) para 20,4% (1.073) em 2014, um crescimento de 355% que se distribuiu em todas as classes de tamanho da população e em todas as regiões. O Estado do Maranhão apresentou a maior proporção de municípios de seu âmbito com secretarias exclusivas, 62% (124) e a menor foi Santa Catarina com 2,4% (7) (IBGE, 2015, pp. 28-29).

**Gráfico 2 - Percentual de Municípios, por caracterização do órgão gestor da cultura – Brasil - 2006-2014**



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014, p. 29.

Ora, o Estado do Maranhão e seus municípios são sabidamente significativamente mais pobres que o Estado de Santa Catarina e suas cidades. Percebe-se, então, que a base econômica não foi determinante para a decisão dos governos de assumir a gestão das políticas culturais.

Os fatores institucionais buscam determinar a influência da ação política pelas instituições políticas (Arretche *apud* March e Olsen, 1989, p. 29). Assim, embora considerados os fatores socioeconômicos, tais fatores operam nas instituições em que se realizam as tomadas de decisão e, portanto, determinam sua realização. O estudo aponta, para efeito da observação empírica das políticas sociais descentralizadas, três variáveis nessa dimensão institucional: o legado das políticas prévias, as regras constitucionais; e a engenharia operacional (Arretche, 2000, p. 30).

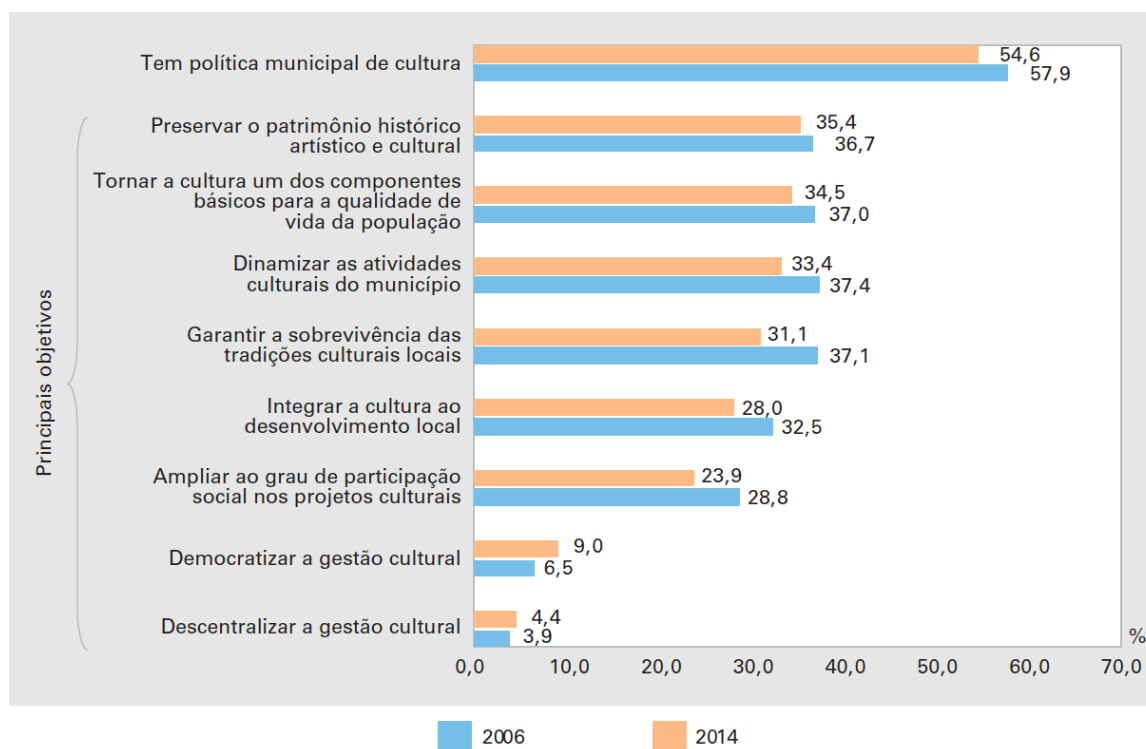
O *legado institucional das políticas prévias* vai influenciar as políticas que virão depois, já que “políticas prévias conformam o entendimento dos problemas a serem

solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias” (Arretche *apud* Weir, Orloff e Skocpol, 1988, p. 30 ). Nos municípios, 54,6% declararam em 2014 possuir políticas para o setor cultural o que significou um declínio de 3,3% em comparação com a mesma pergunta feita em 2006. Os piores resultados foram de 43% para municípios até 5 mil habitantes e 52% para 10 a 20 mil. Porém, houve uma mudança no perfil dos objetivos das políticas declarados entre 2006 e 2014. Em 2006 (IBGE, 2015, p. 43), os objetivos principais eram a dinamização das atividades culturais do municípios (37,1%), garantir a sobrevivência das tradições culturais locais (37,1%) e a preservação dos patrimônios histórico, artístico e cultural (36,7%). Em 2014, a preservação do patrimônio continua como objetivo principal (35,4%), porém, tornar a cultura um dos componentes básicos para a qualidade de vida da população (34,5%) passa para o segundo lugar em prioridade e, dinamizar as atividades culturais do município (33,4%), em terceiro, como pode-se observar no Gráfico 3.

Em 23 unidades da federação, os objetivos democratizar a gestão cultural e integrar a cultura ao desenvolvimento ocupam o terceiro e quarto lugares, respectivamente, após a preservação do patrimônio e tornar a cultura um dos componentes básicos para a qualidade de vida da população. Nos municípios, democratizar a gestão cultural era 6,5% em 2006 e 9% em 2014 e descentralizar a gestão cultural subiu de 3,9% para 4,4 em 2014 entre os objetivos das políticas. Observa-se que dimensões e princípios propagados pelo SNC vem alterando as agendas das unidades subnacionais e que, certamente, essa mudança é reflexo de todo o processo de criação do Sistema que vão desde as assinaturas de Acordos do Ministério da Cultura com os Estados e Municípios e os resultados das conferências de cultura realizadas nos três níveis federativos como veremos mais à frente.

Ou seja, o SNC está alterando a política cultural dos Estados e Municípios para o atendimento das garantias dos Direitos Culturais nos quesitos de universalização do acesso e como possibilidade de desenvolvimento social e econômico. Essas dimensões sociais, econômicas e simbólicas são as diretrizes motrizes de todo o Sistema Nacional.

**Gráfico 3 - Percentual de municípios com política municipal de cultura e seus principais objetivos – Brasil – 2006/2014**



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014, p. 43.

Percebe-se que as políticas prévias detectadas pela pesquisa, ligadas a uma visão mais tradicional de política cultural mantêm-se presente, porém, incorporam os novos objetivos transmitidos pelos princípios do SNC vinculados aos direitos culturais e a perspectiva da cultura como vetor de desenvolvimento.

Quanto às *determinações constitucionais*, tem-se, por um lado, o avanço da presença do SNC na Carta Magna. Porém, o artigo 216-A diz respeito a princípios e às estruturas necessárias, a Constituição não determina a divisão de responsabilidades e competências que continuam comum e concorrentes. A estrutura exigida pelo artigo 216-A<sup>9</sup> é relativamente complexa e onerosa para os municípios. Abaixo, a tabela apresenta a presença dos elementos principais (Plano, Conselho, Conferência e fundo) para a implantação do sistema nos estados e municípios divididos por órgãos:

<sup>9</sup> Eis a redação do dispositivo: “Art. 216-A [...] I - órgãos gestores da cultura; II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; IV - comissões intergestores; V - planos de cultura; VI - sistemas de financiamento à cultura; VII - sistemas de informações e indicadores culturais; VIII - programas de formação na área da cultura; e IX - sistemas setoriais de cultura”.

**Tabela 1 - Número de Unidades da Federação com política, plano, conselho, conferência e fundo de cultura, segundo a caracterização do órgão gestor – Brasil – 2014**

Caracterização do órgão gestor	Número de Unidades da Federação				
	Total	Plano de cultura	Conselho de cultura	Conferência de cultura	Fundo de cultura
Secretaria exclusiva	21	3	21	20	19
Secretaria em conjunto	2	-	2	2	2
Órgão da administração indireta	4	-	4	4	3

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014, p. 28.

**Tabela 2 - Municípios, total e percentual dos municípios com plano, conselho, conferência e fundo de cultura, segundo a caracterização do órgão gestor – Brasil – 2014**

Caracterização do órgão gestor	Municípios				
	Total	Percentual (%)			
		Plano de cultura	Conselho de cultura	Conferência de cultura	Fundo de cultura
Secretaria exclusiva	1 073	15,2	52,2	61,7	29,5
Secretaria em conjunto	3 014	6,6	35,9	51,5	17,9
Setor subordinado a outra secretaria	834	6,1	36,0	38,8	18,1
Setor subordinado diretamente à chefia do executivo	220	6,4	36,4	37,3	15,0
Órgão da administração indireta	119	26,9	78,2	90,8	53,8
Não possui estrutura específica	308	2,6	11,4	20,8	1,9

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014, p. 30.

Verifica-se a relação positiva do órgão gestor exclusivo com a criação das instâncias previstas para o processo de descentralização do SNC. Chama a atenção o baixo número de planos estaduais formalizados: Amazonas, Alagoas (o único regulamentado por Lei) e o Mato Grosso. Os demais estados declararam que os planos estavam em elaboração. Nos Estados de RN, BA, ES, RS e MS os planos já se encontravam no executivo em vias de aprovação (IBGE, 2015). Considerado que, entre 2005 e 2006, foram assinados os protocolos de adesão por 21 estados e 1.967 municípios, pode-se considerar que o ritmo do processo de implementação dos sistemas estaduais e municipais não é satisfatório.

As Conferências de Cultura são a instância máxima de participação, a ser realizada em todos os níveis da federação, onde dá-se a articulação e pactuação entre o Estado e a sociedade quanto às políticas públicas de cultura e sua materialização no plano de cultura (Ministério da Cultura, 2011). Em 2014, 26 Estados haviam realizado conferências e em 10 Unidades a conferência era prevista em lei (IBGE, 2015, p. 83).

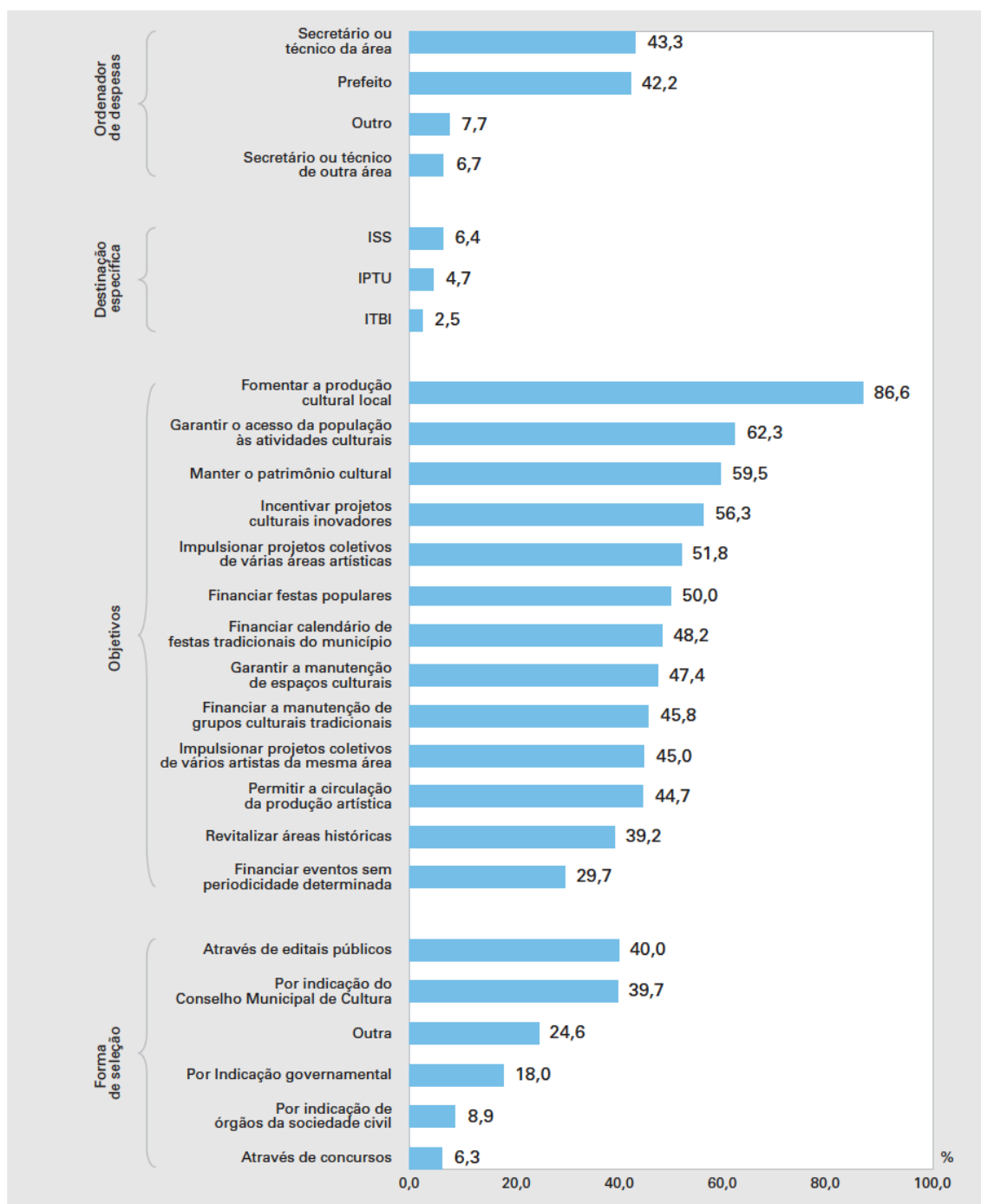
Nos municípios, 2.793 tinham realizado conferências municipais e em 811 cidades a conferência era prevista em lei. Entre as Regiões, o Nordeste foi a que apresentou o maior percentual de municípios com conferência realizada e, igualmente, a que mais possui municípios com a realização das conferências previstas em lei. Nos Estados do Rio de Janeiro, Ceará, Amapá, Bahia e Acre, o índice de municípios que realizaram suas conferências é superior a 80%, com destaque para o Rio de Janeiro com 89%. Os de menor índices são o Mato Grosso (29%) e Tocantins (16%). Este cenário demonstra uma significativa adesão ao que estabelece o SNC, posto que praticamente 50% dos municípios brasileiros realizaram conferências em 2014 (IBGE, 2015, p. 85).

Os Fundos de Cultura são uma estrutura institucional fundamental para a viabilização do sistema. Será por meio dos fundos que os repasses financeiros serão descentralizados. Os Estados que possuem Fundos exclusivos para a cultura, em 2014, somavam 24 das 27 Unidades da Federação (IBGE, 2015, 87). Muitos destes foram criados na década de 90 no mesmo período em que foi criado o FNC por meio da Lei nº 8.313/91, como é o caso do Distrito Federal.

Nos municípios, houve um crescimento de 5,1% para 19,9% de municípios que instituíram seus respectivos fundos, um crescimento de 300%, observado em todas as classes de tamanho de população e em todas as Regiões (IBGE, 20015, p. 89).

O gráfico 4, a seguir, permite observar as especificações e perfil dos fundos quanto ao ordenador de despesas, principais objetivos e modalidade utilizada para a seleção dos projetos. Esses aspectos são importantes para uma avaliação qualitativa deste mecanismo.

**Gráfico 4 - Percentual de municípios com Fundo de Cultura, segundo algumas características – Brasil – 2014**



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014, p. 90.

Como pode-se verificar, há uma significativa aderência aos princípios do SNC quanto aos objetivos mais citados, Fomentar a produção cultural local (86,6%) e Garantir o acesso da população às atividades culturais (62,3%). Outra informação relevante é a forma de seleção por meio de editais públicos com 40% seguida de indicação pelo Conselho de Cultura, com

39,7%, e a indicação governamental, com 18%. Ou seja, há um deslocamento do poder do gestor na seleção monocrática, o que possibilita o clientelismo, para uma seleção impessoal com a participação e controle da sociedade civil.

A variável da engenharia operacional diz respeito aos custos na operação do serviço a ser absorvido pelo governo, que recebe as atribuições pela política descentralizada. Quanto maior for o custo inicial, por conseguinte, maior será a dificuldade da descentralização efetivar-se. Vamos analisar a engenharia operacional das políticas culturais à luz das necessidades do setor em infraestrutura necessária como equipamentos culturais e outras estruturas necessárias para que se realize a produção cultural e artística propriamente dita.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais vem acompanhando os números sobre a infraestrutura para conteúdos culturais desde 1999, nos termos da tabela 3.

Entre os números apurados, chama a atenção o crescimento dos centros culturais, equipamento cultural multiuso, com a variação de 49,2% no período de 2006 a 2014, provedor de *internet* presente em 65,5% dos municípios, com um crescimento de 43,6% entre 2006 e 2014. As salas de teatro e espetáculos mantêm um crescimento contínuo que, embora ainda baixo, presente apenas em 23,4% dos municípios, teve uma evolução de 10,4% no período 2006/2014. As maiores quedas percebidas nas videolocadoras, lojas de CD's e discos são de ordem das mudanças tecnológicas com o avanço da *internet*. A queda nas livrarias também pode ser fruto do impacto das novas mídias para leitura e venda eletrônica. Os cinemas, no entanto, não sofreram esse impacto tecnológico e continuam crescendo, com um desempenho de 19,5% majorado no período de 2006/2014 (IBGE, 2015, p. 18).

Assim, percebe-se que, mesmo sem os repasses vinculados, há um crescimento na infraestrutura com investimento local. Estes números também são frutos de transferências do governo central por meio de convênios com as subunidades nacionais.

Nos estados, quanto aos equipamentos culturais de responsabilidade dos governos estaduais, em todas as 27 unidades da federação, são mantidos museus e bibliotecas públicas e apenas o Governo do Estado do Tocantins não mantinha nenhum teatro (IBGE, 2015, p. 16).



**Tabela 3 - Percentual de Municípios com equipamentos culturais e meios de comunicação, com indicação da variação percentual, segundo o tipo – Brasil – 1999/2014**

Tipo	Percentual de municípios com equipamentos culturais e meios de comunicação (%)							Variação 2014/2006 (%)
	1999	2001	2005	2006	2009	2012	2014	
TV aberta	98,3	-	-	95,2	-	-	99,9	4,9
Biblioteca pública	76,3	78,7	85,0	89,1	93,2	97,0	97,1	9,0
Estádio ou ginásio	65,0	75,9	77,4	82,4	86,7	89,4	91,5	11,0
Lan house	-	-	-	-	-	80,7	82,4	-
Clube ou Associação recreativa	-	70,4	-	72,6	61,4	65,6	66,1	(-) 9,0
Provedor de Internet	16,4	22,7	46,0	45,6	55,6	57,4	65,5	43,6
Rádio comunitária	-	-	-	48,6	52,6	59,3	64,1	31,9
Videolocadora	63,9	64,1	77,5	82,0	69,6	43,2	53,7	(-) 34,5
Estação de rádio FM	33,9	38,2	51,3	34,3	35,1	38,3	46,9	36,7
Loja de discos, cds, fitas e dvds	34,4	49,2	54,8	59,8	44,9	43,0	40,4	(-) 32,4
Unidade de ensino superior	-	19,6	31,1	39,8	38,3	39,5	39,9	0,3
Centro cultural	-	-	-	24,8	29,6	33,9	37,0	49,2
Jornal impresso local	-	-	-	36,8	-	-	35,5	(-) 3,5
Espaço para Circo	-	-	-	-	-	-	34,8	-
Livraria	35,5	42,7	31,0	30,0	28,0	25,2	27,4	(-) 8,7
Museu	15,5	17,3	20,5	21,9	23,3	25,0	27,2	24,2
Banca de Jornal	-	-	-	-	-	-	25,0	-
Teatro ou sala de espetáculos	13,7	18,8	20,9	21,2	21,1	22,4	23,4	10,4
Estação de rádio AM	20,2	20,6	21,7	21,2	21,3	21,7	23,4	10,4
Centro de Artesanato	-	-	-	-	-	-	22,2	-
Arquivo público ou centro de documentação	-	-	-	-	-	18,0	21,7	-
Ponto de Leitura	-	-	-	-	-	-	15,1	-
Geradora de TV	9,1	8,4	10,7	9,6	10,9	11,6	12,1	26,0
Revista impressa local	-	-	-	7,7	-	-	11,8	53,2
Cinema	7,2	7,5	9,1	8,7	9,1	10,7	10,4	19,5
Shopping center	6,2	7,3	6,7	7,0	6,3	6,3	6,7	(-) 4,3
Concha Acústica	-	-	-	-	-	-	6,4	-
Ponto de Memória	-	-	-	-	-	-	4,9	-
Galeria de Arte	-	-	-	-	-	-	4,7	-
TV comunitária	-	-	-	2,3	-	-	3,5	52,2
Circo Fixo	-	-	-	-	-	-	0,7	-
TV a cabo	6,7	-	-	-	-	-	-	-

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2014, p. 17.

A cultura cívica é uma variável do fator de ação política que busca relacionar a participação social ao grau alcançado na descentralização. Em tese, esperava-se maior adesão e sucesso nas políticas e programas descentralizados em estados e municípios que possuam

maior tradição na participação política e, inversamente, quanto mais verticalizada as relações políticas em uma determinada unidade federativa, menor seriam as taxas de sucesso medidas pelo gasto governamental (Arretche, 2000, p. 32).

A participação da sociedade na elaboração, fiscalização e articulação das políticas culturais é uma das premissas do Sistema de Cultura proposto. As instâncias de participação previstas no SNC são o Conselho de Cultura, órgão consultivo e deliberativo com a composição de, no mínimo, 50% de representantes da sociedade civil eleitos democraticamente e têm como competências propor e aprovar, a partir das orientações estabelecidas nas conferências, as diretrizes gerais dos planos de cultura, bem como, monitorar a sua execução.

Os conselhos cumprem um importante papel no sistema de financiamento, pois são responsáveis por apreciar as diretrizes dos fundos de cultura e acompanham e fiscalizam a sua execução (Ministério da Cultura, 2011).

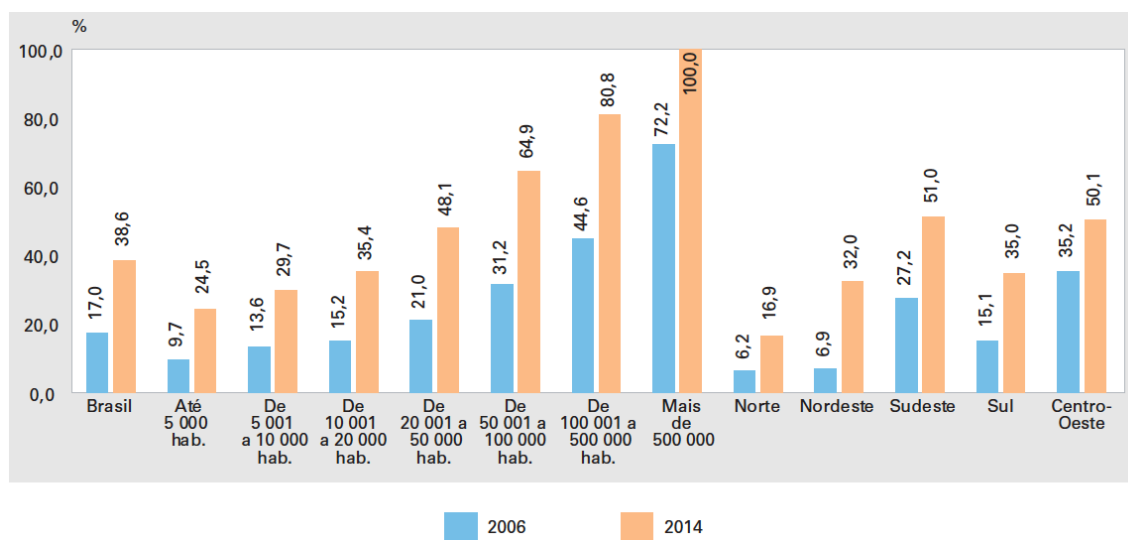
As conferências de cultura são o órgão máximo da estrutura da representação e pactuação das políticas culturais entre a sociedade e o Estado. Estão previstas as conferências nacional, estadual, municipal e pré-conferências setoriais, que podem ser realizadas por temas, linguagens artísticas ou temas transversais. E, finalmente, os Planos de Cultura elaborados pelos conselhos a partir das diretrizes definidas nas conferências, que têm por finalidade o planejamento e implantação das políticas com a duração de 10 anos.

A tradição da participação política dos estados e municípios irão, em tese, relacionar-se com essa estrutura e, quanto maior for a participação, maior será o sucesso na implementação dessas instâncias e a descentralização.

Os dados que são apresentados a seguir tratam do grau de adesão dos estados e municípios na criação destes mecanismos de participação, ainda que muitos já possuíam conselho de cultura anteriormente à proposta do SNC.

Em 2014, 2.151, ou 38,6%, dos municípios tinham Conselho Municipal de Cultura, uma aumento de 127% em relação a 2006, com o crescimento em todas as classes de tamanho da população e em todas as regiões, o que pode ser observado no Gráfico 5, inclusive no que concerne à população dos municípios e à região em que está inserido.

**Gráfico 5 - Percentual de municípios com Conselho de Cultura, segundo as classes de tamanho da população dos municípios e as Grandes Regiões – 2006/2014**



**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2006/2014, p. 79.

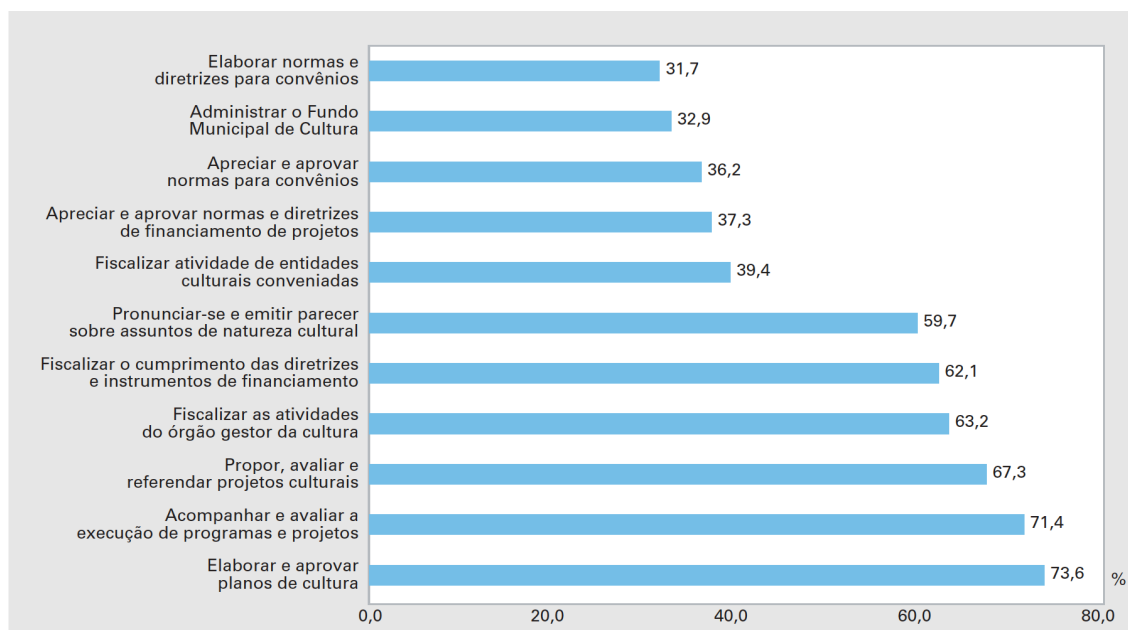
É relevante analisar as características dos conselhos quanto à composição, periodicidade de suas reuniões e atribuições para verificar a efetividade e abrangência de sua atuação, bem como o atendimento das especificações definidas pelo SNC.

Dos 2.151 conselhos municipais existentes, 77,7% são paritários, ou seja, possuem a participação equivalente de membros representantes da sociedade e governo.

Restam 17% com maior participação governamental e 5,3% com maioria da sociedade civil. Em 2014, 81,6% dos conselhos realizou ao menos uma reunião nos doze meses anteriores à pesquisa e 1% possuem membros remunerados pela atividade de conselheiro.

Quanto às atribuições, a responsabilidade de elaborar e aprovar os planos de cultura está presente em 73,6% dos conselhos municipais e acompanhar e avaliar a execução dos programas e projetos em 71,4%.

Ou seja, verifica-se uma clara correlação entre atribuições da significativa maioria dos conselhos e as competências definidas pelo SNC (IBGE, 2015, p. 79), como se observa do Gráfico 6, abaixo, que relaciona o percentual em que aquela determinada atribuição aparece no quantitativo total de Conselhos Municipais de Cultura existentes quando da realização da pesquisa.

**Gráfico 6 - Atribuições dos Conselhos Municipais de Cultura - 2014**

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2014, p. 80.

Cabe uma ressalva quanto à pesquisa realizada, os dados são coletados de forma declaratória. Assim, um gestor local é responsável pelo preenchimento das informações constantes do questionário formulado pelo instituto. Este tipo de modelo de pesquisa, como se sabe, viabiliza economicamente a coleta de dados nos 5.570 municípios, porém, pode trazer prejuízo do ponto de vista da confiabilidade das informações. Mencione-se, por exemplo, o erro quanto à classificação do Conselho de Cultura do Distrito Federal. Criado pela Lei nº 111, de 28 de junho de 1990, o Conselho do DF é deliberativo e normativo, ao contrário do informado na Tabela 4.

Quanto aos estados, todas as unidades da federação, em 2014, contaram com no mínimo três reuniões realizadas nos 12 meses anteriores à pesquisa. No quadro abaixo, verifica-se o quadro geral quanto à composição, caráter da sua atuação, modo de escolha dos membros, quantidade de reuniões e sobre a remuneração dos conselheiros.

Quanto às atribuições dos conselhos estaduais, pronunciar-se e emitir pareceres sobre assuntos de natureza cultural está presente em 25 conselhos, apenas os Estados do Piauí e Paraíba não possuíam essa atribuição; e elaborar e aprovar planos de cultura está presente em 17 conselhos, o que pode ser observado na Tabela 4 a seguir, que detalha, inclusive, os caráter de cada Conselho.

**Tabela 4 - Unidades da Federação com Conselho de Cultura, por algumas características - 2014**

Unidades da Federação	Composição	Caráter				Escolha dos integrantes da sociedade civil	Quantidade de reuniões nos últimos 12 meses	Conseheiros são remunerados
		Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador			
Rondônia	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação da sociedade civil	5	Não
Acre	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação da sociedade civil	24	Não
Amazonas	Paritário	Sim	Não	Não	Não	Outra forma de escolha	3	Sim
Roraima	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação da sociedade civil	96	Sim
Pará	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	40	Sim
Amapá	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação da sociedade civil	96	Sim
Tocantins	Paritário	Sim	Não	Não	Sim	Indicação da sociedade civil	12	Não
Maranhão	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	4	Não
Piauí	Maior representação da sociedade civil	Sim	Não	Não	Não	Indicação do poder público e da sociedade civil	48	Sim
Ceará	Maior representação da sociedade civil	Não	Sim	Não	Não	Indicação do poder público e da sociedade civil	6	Não
Rio Grande do Norte	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Não	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	80	Sim
Paraíba	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação da sociedade civil	12	Não
Pernambuco	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação do poder público	96	Sim
Alagoas	Paritário	Sim	Sim	Não	Não	Indicação do poder público e da sociedade civil	6	Não
Sergipe	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Não	Não	Indicação do poder público	44	Sim
Bahia	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Não	Outra forma de escolha	24	Não
Minas Gerais	Paritário	Sim	Sim	Não	Não	Outra forma de escolha	11	Não
Espírito Santo	Maior representação da sociedade civil	Sim	Sim	Sim	Não	Indicação do poder público e da sociedade civil	13	Não
Rio de Janeiro	Maior representação da sociedade civil	Sim	Não	Não	Não	Indicação do poder público	6	Não
São Paulo	Maior representação da sociedade civil	Sim	Não	Não	Não	Indicação do poder público	10	Não
Paraná	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Outra forma de escolha	6	Não
Santa Catarina	Paritário	Sim	Sim	Não	Não	Indicação da sociedade civil	47	Sim
Rio Grande do Sul	Maior representação da sociedade civil	Não	Sim	Não	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	18	-
Mato Grosso do Sul	Paritário	Não	Sim	Não	Sim	Indicação da sociedade civil	12	Não
Mato Grosso	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	10	Não
Goiás	Paritário	Sim	Sim	Sim	Sim	Indicação do poder público e da sociedade civil	46	Sim
Distrito Federal	Paritário	Sim	Não	Não	Não	Indicação da sociedade civil	18	Sim

**Fonte:** IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2014, p. 78.

As estratégias de indução são uma variável para analisar as iniciativas e os mecanismos que o governo central utiliza para que as subunidades nacionais venham a aderir à descentralização proposta, já que, na ausência de uma determinação constitucional, a subunidade tem autonomia decisória quanto à aceitação das novas atribuições.

Para esta decisão, os governos vão realizar um cálculo de custo e benefícios cujos os elementos podemos resumir:

variáveis tais como a capacidade de gasto e capacitação administrativa das unidades locais de governo, de um lado, e os requisitos postos pela engenharia operacional das áreas de política pública, pelo legado das políticas anteriores e pelas determinações constitucionais, de outro lado, são fatores de cálculo realizado por cada administração local com vistas à decisão pela descentralização [Arretche, 2010, p. 243].

A partir dos dados analisados, pode-se inferir que, embora lento, o processo de adesão e efetividade do SNC tem progredido. Porém, peças desse jogo não estão ainda postos na mesa. A capacidade de gasto, por hora, continua dependente dos recursos orçamentários dos governos locais, posto que ainda não foi garantida a descentralização fiscal para irrigar o sistema. De outro lado, as determinações legais continuam vagas, pois ainda não foi elaborado o normativo que irá definir, afinal, quais serão as atribuições de cada ente no circuito das políticas culturais.

Esses dois elementos indefinidos podem ser a explicação para o lento avanço na implementação dos SNC nos estados e municípios e pelo próprio Ministério da Cultura, que ainda não realizou uma única política sequer que se opere com a estrutura dos sistemas governamentais já instalados. Ou seja, que transfira os recursos do FNC para os fundos estaduais e municipais a fim de realizar uma iniciativa que tenha sido aprovada pelo conselho a partir dos planos de cultura locais.

Com a autonomia autorizada pela Constituição de 88, os estados e municípios, excetuadas as determinações legais, realizam um cálculo de adesão de custo-benefício fiscal e político para assumirem efetivamente a responsabilidade na realização de políticas sociais descentralizadas:

a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa [Arretche, 2000, 48].

O Sistema Nacional de Cultura carece de um aparato consistente de incentivo para a sua adesão. Sem regras claras que gerem incentivos para que as unidades subnacionais assumam novas atribuições e despesas, na ausência de imposições constitucionais, a tendência

é o fracasso no projeto de implementar a descentralização. Segundo, as determinantes para a descentralização as unidades precisam de benefícios políticos, fiscais e administrativos para assumir novas atribuições:

reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume da receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas previas e — como veremos no próximo item — dos atributos estruturais de estados e municípios [Arretche, 2000, p. 57].

A política de indução do MinC tem sido restrita ao termo de Acordo de Cooperação, e nisso tem prosperado com números crescentes. No entanto, pouco tem feito com as unidades que efetivamente instalam as instâncias exigidas. Apenas uma ação de transferência de recursos, e somente para os Estados com o sistema implementado, foi realizada em 2014 pela SAI por meio do Edital do Sistema Nacional de Cultura, no valor de 30 milhões de reais, cujo repasse ocorreu por meio de convênio, e não por transferências entre os fundos.

Pode-se concluir que, diante dos números levantados pela pesquisa do IBGE, ficam demonstradas as dificuldades dos pequenos municípios em implantar o conjunto de instituições solicitadas pelo SNC. Essa imposição de uma estrutura simétrica entre os entes, parece ignorar o quanto o Brasil é uma federação assimétrica (Souza, 2005, p. 111) com radicais desigualdades regionais. É claramente uma estrutura muito complexa, pesada e onerosa para os pequenos municípios. A proposta do sistema precisa desenvolver um mecanismo de cooperação entre o estado e o município que admita a inclusão desses municípios com uma estrutura mais leve. Outra possibilidade seria admitir a participação no Sistema de Cultura de consórcios intermunicipais, cada vez mais utilizados por municípios pequenos (Souza, 2005, p. 116).

### **3.3 O Federalismo Cultural: fluxo e refluxo das políticas culturais**

Constituir o pacto federativo das políticas culturais é o desafio que o Sistema Nacional de Cultura se propôs em 2003 e que, passados 13 anos, avanços institucionais foram conquistados lentamente. Até aqui, houve importantes vitórias nas aprovações das emendas constitucionais que firmaram a responsabilidade do Estado brasileiro de desenvolver uma política sistêmica, planejada, descentralizada, compartilhada, democrática e participativa.

A partir daí, partiu-se para a conquista de corações e mentes para tornar estes princípios em política implementada nos estados e municípios brasileiros. Todos os 26 Estados, o Distrito Federal e 2.213 municípios atenderam ao primeiro chamado de adesão ao

sistema. Houve maiores e menores avanços na implementação dos mecanismos previstos e na efetiva criação dos sistemas estaduais e municipais. Alguns mais estruturados do que outros. O governo federal precisa dar mais passos se desejar tornar sua proposta de descentralização uma realidade.

Se a questão da vinculação orçamentária é um componente cuja governabilidade é mais ampla do que as capacidades do Ministério da Cultura - que pode e deve influenciar na questão - a definição das políticas e programas que serão descentralizados são de responsabilidade exclusiva daquele ministério. A expressão *do que será descentralizado* deve ser reformulado para *como o sistema será coordenado*.

A CF/1988 define a cultura como uma atividade de responsabilidade comum entre os entes federados, que têm, de forma simétrica, o papel de legislar e executar as políticas culturais. Assim, os estados e municípios já realizavam políticas culturais, inclusive, os primeiros órgãos destinados à cultura são estaduais. Além disso, não se espera um sistema *unificado*, mas, sim, a “partilha de responsabilidades comuns” (Cunha Filho, 2010, p. 85) para respeitar a autonomia e a pluralidade cultural que geram necessidades e soluções independentes das políticas do governo central.

Assim, estabelecer um pacto federativo das políticas culturais deve ser objeto de decisão a ser compartilhada, não só com os governos estaduais e municipais, mas, também, com o conjunto dos agentes culturais e a população que, em última instância, serão os responsáveis e os beneficiários desse intento.

Se os estados e municípios já produzem suas políticas culturais com recursos próprios antes mesmo do governo central passar a fazê-lo, isso significa “reconhecer que o SNC já existe, faltando, efetivamente, reconhecer que seu caráter é disperso, por natureza, ou desenvolver a integração de que carece” (Cunha Filho, 2010, p. 95). Ora, o MinC, em verdade, aprendeu as políticas culturais com os estados e municípios e com seus órgão federais, agora vinculados a ele, muito mais longevos do que o ministério. O MinC, então, centralizou as políticas e recursos.

Passados 31 anos, diante do tamanho das demandas e demandantes, limites orçamentários e administrativos, precisa voltar a descentralizar. Esgotou sua capacidade de executar para todo o país a política cultural, ficou insustentável sua atuação de grande *Secretaria Nacional de Cultura*. Enfim, propõe a si mesmo o papel de ser um órgão nacional de articulação e coordenação das políticas culturais. O MinC, neste aprendizado, também



desenvolveu políticas inovadoras e uma expertise na gestão pelo seu corpo profissional especializado.

As instituições vinculadas, como Funarte, Iphan e Ibram, cumpriram um papel importantíssimo de renovação e inovação das políticas culturais na última década. Abriram os horizontes das questões culturais para além das belas-artes. Introduziram, radicalmente, o multiculturalismo, a transversalidade, o desenvolvimento social e econômico na agenda das políticas culturais.

O Programa Cultura Viva, talvez seja o exemplo maior dessa nova agenda de políticas culturais. Os Pontos de Cultura ganharam o país e o mundo como uma política inovadora e transversal a partir da articulação de necessidades sociais e econômicas da população com identidade e produção simbólica. Também transformou as políticas de apoio aos projetos culturais ao introduzir conceitos de mérito cultural e implementar um modelo republicano de editais públicos, rompendo com uma tradição clientelista e paternalista presentes no setor cultural.

Neste fluxo em que os estados e municípios iniciaram suas políticas, o Ministério da Cultura apreende, renova e devolve essas políticas e, nesta devolução, altera as iniciativas locais, ocorreu aos agentes culturais, gestores e pensadores das políticas culturais que todos estão fazendo as mesmas coisas, ao mesmo tempo, com recursos escassos e estruturas sufocadas. O SNC, portanto, propõe-se a promover a racionalidade da gestão e na alocação de recursos, articulação e cooperação intergovernamental.

### **3.4 As possibilidades de um pacto em constante (re)construção**

A falta da definição sobre o compartilhamento de competências sobre as políticas culturais é uma falta que tem custado caro ao processo implementação do SNC. A ausência de regras claras, com suporte administrativo definido e incentivos garantidos, impacta diretamente no cálculo que os governos operam para a assunção de novas atribuições (Arretche, 2000, p. 244).

A divisão de competências para o setor cultural contém elementos singulares nos quais os exemplos dos outros sistemas nacionais de políticas como o SUS ou a educação não ajudam muito, a não ser pela exclusão. No caso do SUS, a divisão é bastante objetiva, a União é responsável pelos serviços de alta complexidade, os Estados pelos de média e os municípios pela baixa complexidade. Na educação, a União é responsável pelo ensino superior, estados pelo ensino médio e os municípios pela educação fundamental. Por óbvio, percebe-se que tal

divisão - superior, média e fundamental - não se adequa às questões culturais (Cunha Filho, 2010, pp. 131-134). Seja por uma divisão de recursos financeiros, seja por complexidade de produção cultural (como se essa divisão fosse possível).

Para estabelecer a repartição de atribuições no sistema das políticas culturais, será preciso um processo de aprendizagem contínuo com ajustes, alterações e testes de possibilidades de equalização de uma gestão racional sem aprisionar a criação cultural e artística. O desafio de pactuar a cada momento as regras e programas está no fato de serem mais de 5 mil municípios, o que tornaria ingloria a missão para o Ministério da Cultura. Será necessário estabelecer um modelo misto de pacto estático e dinâmico (Cunha Filho, 2010, p. 142), que permita, ao mesmo tempo, estabilidade com ajustamentos.

Um modelo possível seria utilizar duas formas de transferências de recursos: i. repasses tutelados; e, ii. repasses vinculados (Medici, Maciel, 1996, p. 42). Os repasses tutelados seriam aqueles pactuados nas Câmaras Tri e Bipartites a partir de planos de trabalhos definidos conjuntamente. Os planos de cultura já estabelecem metas e diretrizes em um horizonte de 10 anos, o que permite a estabilidade, participação e controle social. Porém, os planos necessitam de definição das prioridades dentre as metas para a alocação dos recursos. Assim, as Câmaras poderiam ser o espaço de pactuação de prioridade e, assim, estabelecer planos de trabalho a cada dois anos, por exemplo.

Já os repasses vinculados seriam aqueles programas estruturantes, de caráter permanente e continuado, como investimentos em infraestrutura, gestão e formação. Há programas, já de caráter nacional, que também poderiam utilizar o modelo vinculado, como o Programa Nacional Cultura Viva e a preservação do patrimônio histórico e artístico.

O patrimônio possui uma estrutura administrativa praticamente autônoma das demais políticas culturais. O Instituto do Patrimônio Histórico Nacional é secular, está presente em todos os estados da federação por meio de suas superintendências e a preservação do patrimônio é uma responsabilidade da União, Estados e Municípios que está melhor definida na Constituição do que as demais políticas culturais. Portanto, o subsistema do patrimônio tem um legado institucional que permite o desenho de um sistema federativo mais bem desenhado e operacionalizável.

Essa possibilidade permite estabelecer um pacto misto também quanto ao poder decisório das políticas culturais e, ao mesmo tempo, uma descentralização mais verticalizada. Todavia, essas propostas não eliminariam a possibilidade de ações sombreadas. O desafio da

repartição das tarefas permanece presente já que os planos de cultura da união, estados e municípios versam sobre as mesmas atribuições e vão gerar soluções para o mesmo objeto.

As possibilidades de repartição aventadas são muitas e não há consenso. Como a divisão das etapas do processo cultural de produção, difusão e consumo, com a União em tese com maiores recursos, se ocuparia da produção, os estados da difusão/promoção/circulação e os municípios do consumo. Essas etapas não são estanques e a divisão não se aplica de forma uniforme em todas as linguagens artísticas. A divisão poderia ser por subsistemas em museus, artes espetaculares, audiovisual, patrimônio, cultura popular onde a União ficasse encarregada dos de maior custo como audiovisual, patrimônio, os Estados com as artes espetaculares e museus, e os municípios com as culturas populares. Essa divisão não se sustenta por conta dos aspectos expansivos da produção cultural. O cinema pode ser local, em pequena escala e o grupo de artes cênicas pode ter uma amplitude nacional. Os museus podem ser pequenos com profundo vínculo com a sua localidade.

Diante do hibridismo das artes contemporâneas, do misto de amplitude de fronteiras com radical vínculo comunitário, será difícil realizar uma segmentação do complexo conjunto de possibilidades das políticas culturais sem incorrer em danos à livre fruição tão importante para garantir a liberdade de expressão e o pleno desenvolvimento da produção simbólica.

Consideradas as dificuldades de segmentar e escalonar as políticas culturais por seu aspecto híbrido e avesso a fronteiras, considerado que é remoto no curto e médio prazo que a proposta de vinculação orçamentária prospere diante da atual crise política e econômica, considerado que os municípios, mas, principalmente, os Estados, têm realizado políticas culturais com investimentos próprios, seria mais crível imaginar um sistema de co-realização horizontal e co-financiamento em que as políticas seriam agregadas por cada unidade federativa num somatório de capacidades disponíveis.

Assim, a União poderia disponibilizar sua expertise política-administrativa, suas políticas e conceitos inovadores, seus (poucos) recursos, os Estados ofereceriam sua estrutura administrativa, recursos, coordenação e articulação e, finalmente, os municípios ingressariam com a interação com os agentes e a população e viabilizaria a participação social, disponibilizaria recursos e realizaria o acompanhamento e o monitoramento das ações.

Portanto, a singularidade das políticas culturais necessita de soluções diferentes das encontradas pelas políticas de saúde, educação e assistência social. A cultura e as artes sofrerão prejuízos diante de uma fragmentação e segmentação das políticas culturais melhor

será um arranjo de cooperação matricial respeitada a autonomia e considerada a capacidade de autofinanciamento.

## CONCLUSÃO

O projeto de implementar um sistema de gestão de políticas culturais descentralizado, compartilhado e participativo iniciado em 2003 pelo Ministério da Cultura tem alcançado conquistas, mas sua efetivação tem esbarrado em dificuldades de ordem administrativa, legal e orçamentária. Os desafios estão em enfrentar o modelo brasileiro de sistema federativo com lacunas e falhas, incapaz de organizar regras a fim de promover as relações intergovernamentais de forma cooperativa na prática.

O projeto de federalismo cooperativo inconcluso sofre, ainda, das mudanças casuísticas dos governos de plantão, que perfuram a Constituição com emendas que alteram o modelo federativo de acordo com a conjuntura política e econômica momentânea. Parece que o Brasil é uma nação que, ao mesmo tempo, brada por um Estado de bem estar social eficiente e o rejeita em seguida, quando o custo de sua existência é manipulado para advogar a tese que o mercado será mais eficiente na prestação dos serviços.

O Direito Cultural vem atrasado reclamar seu lugar nas políticas sociais brasileiras. A proposta da constituição de uma gestão sistêmica com transferências de recursos orçamentários vinculados, é uma pauta que parece deslocada no tempo diante da atual agenda política e econômica. Haverá espaço para a implementação de uma política assim no país do ajuste fiscal?

O fato é que passos foram dados e setor cultural não abandonou a ideia. Estados e Municípios brasileiros vem criando seus mecanismos de fomento, instituições e políticas mobilizados pela ideia de um Sistema Nacional de Cultura. O Ministério da Cultura na última década colocou as políticas culturais em outro patamar institucional, buscou fornecer as políticas culturais instrumentos de gestão capazes de ampliar a escala e dar conta de um alcance transversal ainda não experimentado por aquele ministério. Parece ter dificuldades de sustentar a proposta lançada ao sistema federativo brasileiro.

O modelo do Sistema Nacional de Cultura vem praticamente mimetizado de outras experiências de gestão sistêmica, como o SUS e SUAS. Porém, há duas diferenças cruciais entre essas políticas e a cultura: 1. Estado não faz cultura; e, 2. A cultura não respeita fronteiras.

A intervenção do Estado na atividade cultural é uma ação repleta de conflitos e contraditórios. O setor cultural é pleno de demandas e dependências e, ao mesmo tempo, refratário a interferências, libertário e contestador do *status quo*.

Neste conjunto de incertezas o SNC precisará funcionar como o processo de criação e produção cultural opera. Primeiro, coletivamente com parceiros para compartilhar tarefas, agregando o que de melhor cada um pode oferecer e, segundo, vivenciando o processo da feitura. As políticas culturais, assim como na produção cultural, o processo determina o caminho, que é alterado de acordo com as descobertas do percurso. Ajustando, refazendo e aperfeiçoando a medida é que se constrói a obra final.

O SNC não pode ser encarado como uma obra monolítica, precisará ser fluída, flexível e permeável. Não haverá, por hora, condições ideais para sua viabilização. Como nunca há condições ideais para a criação artística. Ter-se-á que improvisar, afastando o sentido pejorativo da palavra. Improviso no sentido da criatividade e inovação. Afinal, “formular políticas públicas para a cultura é, também, produzir cultura.” (Gil, 2003).

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. L.; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1. ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.

\_\_\_\_\_. *A combinação entre federalismo e as políticas públicas no pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação*. In: ROCHA, M.C.G. da (Org.). Reflexões para ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Enap, 2009. p. 25-42.

ARANTES, Silvana. *Estatais definem critérios de patrocínio*. Política Cultural. Ilustrada, Folha de São Paulo. Abril, 2003. Disponível em:  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq3004200306.htm>

AUGUSTIN, André Coutinho. *O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira*. Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em:  
[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas\\_Culturais/II\\_Seminario\\_Internacional/FCRB\\_AndreAugustin\\_O\\_neoliberalismo\\_e\\_seu\\_impacto\\_na\\_politica\\_cultural\\_brasileira.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_AndreAugustin_O_neoliberalismo_e_seu_impacto_na_politica_cultural_brasileira.pdf). Acesso em: 02/06/2016.

ALMEIDA, M.H.T. *Federalismo e políticas sociais*. Disponível em:  
[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209:rbc-28&catid=69:rbc&Itemid=399](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=209:rbc-28&catid=69:rbc&Itemid=399)

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Relações federativas nas políticas sociais*. In: Educ. Soc., Campinas, 2002, v. 23, n. 80, p. 25-48.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz; FGV, 2014.

BERCOVICI, Gilberto. *A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro*. Revista de Direito Sanitário, vol. 3, n. 1, 2002.

BOTELHO, Isaura. *A política cultural & o plano das idéias*. In Políticas Culturais no Brasil. Salvador : edufba, 2007.

\_\_\_\_\_. *As dimensões da cultura e o lugar das políticas públicas*. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Editora Fundação Seade, abril/junho 2001, vol. 15, n. 2. Disponível em: [www.centrodametropole.org.br](http://www.centrodametropole.org.br)

BRUNNER, José Joaquín. *A proposito de politicas culturales y democracia: un ejercicio formal*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile: Programa Flacso nº 254, 1985.

CANCLINI, Néstor García. *Definiciones en transición*. In: MATO, Daniel (org.). Cultura, política y sociedad. Buenos Aires: Clasco Libros, 2005, pp. 69-81.

CAVALCANTE, Pedro. *Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, nov./dez. 2011, 45(6):1781-1804.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia*. In: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Ano 1, no. 1 (jun. 2008- ). Buenos Aires : CLACSO, 2008.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. *Federalismo Cultural e Sistema Nacional de Cultura: Contribuição ao Debate*. Fortaleza: UFC, 2010.

DÓRIA, Carlos Alberto. *A Merencória Luz do Estado*. In: Cultura: Vida e Política. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 2, abr-jun de 2001.

DONDERS, Yvonne. *Cinderela encontra seu príncipe: A especialista independente no campo dos direitos culturais*. In Revista Observatório Itaú Cultural, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

DRAIBE, Sonia M.. *Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*. In. Políticas Públicas no Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2008.

ELAZAR, Daniel J. *Exploracion del federalismo*. Barcelona: Fundacion Rafael Campalans-Hacer, 1990.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *A imaginação a serviço do Brasil – Programa de Governo 2002 da Coligação Lula Presidente*. 2002.



FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Cibele Franzese, 2010.

GILBERTO, Gil. *Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo*. 2003. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/discursos>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: cultura : 2014*. Rio de Janeiro-RJ: IBGE, 2015.

MEDICI, André Cezar, MACIEL, Marco Cicero. Org. *A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92*. In *Federalismo no Brasil: Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MEYER-BISCH, Patrice. Org. *A Centralidade dos Direitos Culturais, Pontos de Contato entre a Diversidade e Direitos Humanos*. In *Revista Observatório Itaú Cultural*, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

MEIRELLES, Henrique. *Meirelles: PEC vai incluir mudanças nas vinculações da Saúde e Educação*. Entrevista. *Jornal Valor Econômico*. Brasil. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4575965/meirelles-pec-vai-incluir-mudanca-nas-vinculacoes-de-saude-e-educacao>

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Estruturação, Institucionalização e Implementação do Sistema Nacional de Cultura*. Dez. 2011

\_\_\_\_\_. *Oficina de Implementação de Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura*. 2013.

NOGUEIRA, Francisco Sérvulo Freire Nogueira. *Modelo Federativo, transferências governamentais e políticas públicas: política educacional de ensino fundamental e médio em perspectiva*. Tese de Dissertação, UnB. Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

PADRÓS, Enrique Serra. *A ditadura cívico-militar no Uruguai (1973-1984): terror de Estado e Segurança Nacional*. In *Ditaduras Militares na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

PONTE, Elizabeth. *Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura*. Lia Calabre (org.) . São Paulo: Itaú Cultural, Iluminuras, 2012.

RUBIM, Antonio Albino Canela. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições, enormes desafios*. In: RUBIM, Antonio Albino Canela; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). *Políticas culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 11-36.

\_\_\_\_\_. *Políticas culturais no governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos*. In: RUBIM, Antonio Albino Canela; BAYARDO, Rubens (orgs.). *Políticas culturais na Ibero-América*. Salvador: EDUFBA, 2008, p. 51-74.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Cultura em debate*. Políticas Culturais em Revista, 2 (1), p.59-72, 2008 - [www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br)

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, pp. 513 a 560, 2001.

\_\_\_\_\_. *Estado da arte da pesquisa em políticas públicas: Conceitos e Principais Tipologias*. In. Políticas Públicas no Brasil. Org. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

\_\_\_\_\_. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. Revista Sociologia Política, Curitiba, jun. 2005, 24, p. 105-121.

TEIXEIRA COELHO, José. *Dicionário crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminúras, 2004.

\_\_\_\_\_. *Entrevista com Farida Shaheed, da ONU*. In Revista Observatório Itaú Cultural, n. 11, jan./abr. 2011. São Paulo, SP: Itaú Cultural, 2011.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura: direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.